

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

GLÓRIA MARIA GOMES DRAVANZ

**EM BUSCA DA INTERSETORIALIDADE: Uma análise na Política de
Assistência Social em Pelotas/RS**

PELOTAS

2014

GLÓRIA MARIA GOMES DRAVANZ

**EM BUSCA DA INTERSETORIALIDADE: Uma análise na Política de
Assistência Social em Pelotas/RS**

Dissertação de Mestrado entregue a secretaria do Programa de Pós-Graduação em Política Social, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Vini Rabassa da Silva

PELOTAS

2014

GLÓRIA MARIA GOMES DRAVANZ

**EM BUSCA DA INTERSETORIALIDADE: Uma análise na Política de
Assistência Social em Pelotas/RS**

Dissertação de Mestrado entregue a secretaria do Programa de Pós-Graduação em Política Social, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

COMISSÃO EXAMINADORA

Presidente e Orientadora Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva
Universidade Católica de Pelotas

1ª. Examinadora Profa. Dra. Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

2ª Examinadora Profa. Dra. Regina Célia Tamaso Miotto
Universidade Católica de Pelotas

Pelotas, 10 de Dezembro de 2014

“As coisas mudam no devagar depressa dos tempos”

Guimarães Rosa

DEDICATÓRIA

In memoriam à minha avó Yolanda N. Dravanz. Sempre estarás comigo em meu coração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Criador, pela vida e pela presença em tudo que me rodeia, e que me dá forças para seguir lutando todos os meus dias na busca da realização de meus sonhos.

À Universidade Católica de Pelotas (UCPel), em especial ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, no qual encontrei a oportunidade de ampliação de conhecimentos e crescimento intelectual, profissional e pessoal.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que possibilitou a realização deste trabalho através de uma bolsa de estudos.

In memoriam, à minha avó, Yolanda, para a qual dedico este trabalho. Embora não tenhas conseguido me acompanhar até o final desta etapa, sei que me acompanharás pelo resto de meus dias. Guardo junto com as saudades, o amor, carinho, educação e lições que compartilhaste comigo, desde os primeiros momentos de minha vida. Embora distante, estás presente.

In memoriam, ao meu avô, Herbert, que junto com minha avó, proporcionaram a mim, momentos de ensinamentos e experiências que levarei por toda a vida. Agradeço por tudo que representas para mim, na figura de pai.

Em especial, ao meu companheiro, amigo, parceiro para todas as horas, Leandro, que há 11 anos compartilha de minha caminhada, e de certa forma, conclui o Mestrado conjuntamente, por “associação”! Embora os últimos tempos tenham sido difíceis, com muitas ausências devido à escrita deste trabalho, sempre buscou contribuir de alguma forma para a conclusão da dissertação. Tens me acompanhado em momentos de alegrias, e de extrema dificuldade, mas sempre me estendendo a mão. Agradeço todos os dias por poder estar ao teu lado. Te amo muito!

Aos meus colegas de Mestrado, que contribuíram para o crescimento deste trabalho, nas discussões em sala de aula, e nos momentos de descontração, nos intervalos das aulas, e até mesmo, nos cafés e lanches coletivos! Especialmente as colegas Raquel Falchi, Fabiana Neumann, Darinni Machado, Mytzly Dutra, por

tantos momentos de alegria, descontentamentos, gulodices e risadas compartilhados. Obrigada!

A minha, mais do que amiga, Daiane Ugoski, com quem os laços de amizade se estendem desde a graduação em Serviço Social. Agradeço por fazer parte da minha vida, por tantos momentos compartilhados, e tantas lembranças que podemos acumular, e seguiremos acumulando em conjunto. Agradeço da mesma forma, ao marido da Daiane, o Cristiano, pela paciência das constantes ligações e horas de bate-papo nas redes sociais, pelas caronas no retorno da UCPel, e por me fazer tão constante na vida de vocês! A amizade verdadeira é uma benção, que perdura e proporciona aprendizados. Obrigada por tudo!

Em especial a Professora Dra. Vini Rabassa da Silva, que aceitou o desafio desta orientação, e que com muita dedicação oportunizou um crescimento significativo no desenvolvimento deste trabalho. Obrigada pela confiança, pela compreensão e pelas oportunidades que foram oferecidas. Espero que sigas acompanhando a minha caminhada.

À Banca Examinadora composta pela Profa. Dra. Berenice Rojas Couto – PUC/RS, e Profa. Dra. Regina Célia Tamasso Miotto – UCPel e Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva-UCPEL, pela contribuição dada ao trabalho desde a banca de qualificação, e pela disponibilidade de participação neste processo de formação profissional. Sinto-me privilegiada em partilhar este momento com vocês. Obrigada!

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social, que contribuíram para o aprendizado e crescimento desta dissertação. As discussões desenvolvidas em sala de aula trouxeram relevantes contribuições para a elaboração deste trabalho. Obrigada!

Aos colegas do Grupo de Pesquisa GEPASF/RS, pelos momentos de discussões, estudos e trabalho compartilhados. Catiane, Flúvia, Gabriela, Isabela, Márcia, Rita Pizarro, Rita Oliveira, Rosana e Ricardo. Muito obrigada!

Aos companheiros do Fúria em Duas Rodas Moto Grupo, pelos momentos de descontração em meio a angústia da escrita! Valeu galera! “Born To Be Wild!”

Aos coordenadores, técnicos e gestores da Política de Assistência Social do município de Pelotas, pela disponibilidade e participação na pesquisa. Vocês constituem a parte fundamental para o desenvolvimento desta dissertação, sem vocês, isso não seria possível. Essa conquista também é de vocês. Obrigada!

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, de forma direta ou indireta, o meu muito obrigada!

RESUMO

O debate sobre a intersetorialidade nas políticas sociais, e a necessidade de ações integradas para o enfrentamento das manifestações da questão social, vem ganhando destaque nos últimos anos. A incorporação da intersetorialidade no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como eixo estruturante remonta a necessidade de ampliação do debate e fortalecimentos das ações intersetoriais no atendimento aos usuários. Neste contexto, esta dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a intersetorialidade na política de Assistência Social em Pelotas/RS. Com uma abordagem qualitativa e norteada pelo método crítico dialético, a pesquisa usou o estudo documental de Normas, Portarias, Leis e Manuais Técnicos do SUAS e pesquisa de campo, realizada através de entrevistas semiestruturadas com técnicos e coordenadores da Proteção Social Básica (PSB) dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); técnicos e coordenadores da Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); e de dois representantes da gestão municipal da Política de Assistência Social (PAS). As descobertas da pesquisa indicam que há necessidade de avanços tanto no debate, quanto na execução da intersetorialidade no SUAS, sendo necessária sua incorporação como estratégia de atendimento e gestão, tendo em vista que não existe um fluxo de atendimento intersetorial, ou mesmo um protocolo de ação pactuado. Existem ações focalizadas em demandas específicas, cuja operacionalização reforça a lógica do encaminhamento como uma ação intersetorial. Os principais limites apresentados dizem respeito à falta de interesse político-administrativo, falta de recursos humanos nos serviços, falta de estrutura física adequada, falta de comunicação e socialização da informação entre os setores da própria PAS, e com as demais políticas sociais, e, principalmente, a falta de uma “cultura de intersetorialidade”. Desta forma, para a efetivação de ações intersetoriais na execução da PAS são necessários avanços em diferentes âmbitos, e principalmente no processo de adoção da intersetorialidade como um eixo estruturante do SUAS, necessário para a melhoria do atender aos usuários, de maneira integral e resolutiva.

Palavras-chave: Intersetorialidade, Políticas Sociais, Política de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

The debate on intersectoriality in the social policies and the need of integrated actions in order to face social issues manifestations, has been highlighted lately. The internalization of the intersectoriality in the Social Assistance Unified System (SUAS) as a structuring axis reinforces the need of extension of the debate and the strengthening of intersectorial actions to assist the users. In this context, this dissertation presents the results of a research on the intersectoriality in the Social Assistance policy in Pelotas/RS. With a qualitative approach and motivated by the dialectic critical method, the research used the documental study of Norms, Ordinances, Laws and Technical Manuals of SUAS na field research, carried out through semi-structured interviews with technicians and coordinators from the Basic Social Protection (PSB) of the Social Assistance Reference Centers (CRAS); technicians and coordinators of the Special Social Protection (PSE) of Medium Complexity at the Social Assistance Specialized Reference Centers (CREAS); and of two representatives from the city management of the Social Assistance Policy (PAS). The findings of the research indicate that there is the need of advances both in the debate, as well as in the execution of the intersectoriality at the SUAS, with the need of its incorporation as a strategy for service and management, taking into consideration that there is no flow of intersectorial service, or even an agreed action protocol. There are actions focused on specific demands, operated through telephone, immediate, individualized, reinforcing the logic of referral as an intersectorial action. The main limits presented concern the lack of political-administrative interest, lack of human resources at the services, lack of adequate physical structure, lack of communication and socialization of information between the sectors of the PAS itself, and with the other social policies, and mainly the lack of an "intersectoriality culture". Thus, for the effectiveness of intersectorial action in the execution of the PAS advances are necessary in different scopes, and mainly in the process of adopting the intersectoriality as a structuring axis of the SUAS, necessary for the improvement of service for the users in a complete and resolute way.

KEY WORDS: Intersectoriality, Social Policies, Social Assistance Policy, Social Assistance Unified System.

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS ESCOLA	Centro de Atenção Psicossocial Escola
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado de Assistência Social para a população em situação de Rua
GEPASF/RS	Grupo de Estudos sobre a Política de Assistência Social na Fronteira do Rio Grande do Sul
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
LA	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência

Social

NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não-Governamental
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PLAS	Plano de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNC/SUAS	Política Nacional de Capacitação no âmbito do SUAS
PPA	Plano Plurianual de Assistência Social
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROSUP	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço Comunitário
PSE	Proteção Social Especial
PTRs	Programas de Transferência de Renda
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SMJSS	Secretaria Municipal de Justiça Social e Segurança de Pelotas

SMOU	Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UBS	Unidade Básica de Saúde
UCPel	Universidade Católica de Pelotas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Articulações dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) em Pelotas	60
Figura 2 - Articulação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) em Pelotas.....	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação de Redes Sociais	29
Quadro 2 - Unidades de Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade da PAS em Pelotas	56
Quadro 3 - Equipe Técnica das unidades da Proteção Social Básica.....	58
Quadro 4 - Demandas identificadas na PAS para outras políticas sociais.....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: AS CONCEPÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS	24
1.1 INTERSETORIALIDADE. AFINAL DO QUE SE TRATA?	24
1.2 O PAPEL DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA SOCIAL: INSTRUMENTO DE GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO	35
2. A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL: O TODO E AS PARTES	42
2.1 A NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INTERSETORIALIDADE	42
2.2 CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES INTERSETORIAIS DESENVOLVIDAS EM PELOTAS.....	53
3. A INTERSETORIALIDADE COMO UM PROCESSO INCIPIENTE	66
3.1 A COMUNICAÇÃO ENTRE GESTÃO E EXECUÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE.....	66
3.2 “UM PASSO DE CADA VEZ”: LIMITES, DIFICULDADES E DESAFIOS PARA AVANÇAR	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	86
7. APÊNDICES	92
APÊNDICE 1: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	93
APÊNDICE 2: ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES	95
APÊNDICE 3: ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS TÉCNICOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL	97

INTRODUÇÃO

A intersectorialidade nas políticas sociais sempre foi um foco de interesse, seja no âmbito de estudo acadêmico, seja no âmbito de atuação profissional, quando trabalhei na área da saúde mental, onde constatei as dificuldades enfrentadas para que o usuário conseguisse acessar os serviços e obter a proteção social.

Ao ingressar em março de 2013, no curso de Mestrado em Política Social na Universidade Católica de Pelotas (UCPel), o debate sobre a intersectorialidade foi reforçado nas discussões em sala de aula e nas leituras realizadas, tendo sido, inclusive, objeto de trabalhos publicados em eventos científicos. Desta forma, este projeto de pesquisa tem suas origens em inquietações e curiosidades cultivadas por mim, ao longo destes anos de formação e atuação profissional.

O ingresso em grupo de pesquisa sobre a política de assistência social me despertou o interesse em conhecer como está sendo trabalhada a intersectorialidade nesta política.

Por outro lado, os estudos realizados evidenciam que entre os debates que envolvem as políticas sociais na atualidade, a concepção e a prática da intersectorialidade, tem tido uma ampliação significativa nos últimos anos. E, no âmbito da política de assistência social brasileira, não tem sido diferente, principalmente após a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a incorporação da intersectorialidade como diretriz da política.

Partindo do pressuposto de que as manifestações da questão social apresentam-se de diferentes formas, no cotidiano da população, atravessando de forma global a sua existência, o seu enfrentamento irá requerer diferentes políticas sociais uma vez que estas são implementadas de forma setorial.

A nova concepção de assistência social como política pública de Seguridade Social culminou com a de implementação do SUAS, instituindo novos espaços e modalidades de atendimento com a organização da proteção social básica e especial, provocando para a articulação com outras políticas sociais, através da

intersectorialidade, visando uma intervenção integrada, em uma perspectiva de desenvolvimento da autonomia, através de processos emancipatórios.

Considerando a importância da intersectorialidade, inclusive com o seu reconhecimento nas normatizações sobre o SUAS como uma ferramenta para a manutenção do acesso e a qualidade dos serviços; a pouca bibliografia com enfoque específico sobre a sua implantação no SUAS; e a observação inicial sobre a sua incipiência no município de Pelotas, este trabalho discute a política da assistência social com foco de análise na intersectorialidade entre as políticas sociais, partindo da seguinte questão chave: **Como estão sendo construídos os processos intersectoriais na política de assistência social no município de Pelotas/RS?** Para melhor conhecer sobre esta questão procurei resposta para outros questionamentos, tais como: Quais são as dificuldades que ocorrem para a efetivação da intersectorialidade? Quais os desafios e possibilidades nas ações intersectoriais? Qual a concepção de intersectorialidade que permeia a ação profissional dos técnicos e gestores do SUAS? Na opinião dos operadores e gestores do SUAS, quais são os resultados produzidos com as ações intersectoriais? Qual o papel da gestão e dos operadores do SUAS para a efetivação da intersectorialidade? Quais os mecanismos utilizados nas ações intersectoriais?

A pesquisa teve como objetivo geral analisar como estão sendo construídos os processos intersectoriais na política de assistência social no município de Pelotas/RS. E, para isto, buscou conhecer a concepção sobre intersectorialidade que permeia a ação profissional dos gestores e técnicos do SUAS; caracterizar as ações intersectoriais desenvolvidas na Proteção Social Básica (PSB) e na Proteção Social Especial (PSE) para o atendimento ao usuário; e identificar os entraves, as dificuldades e os elementos facilitadores nos processos intersectoriais.

A investigação foi desenvolvida no município de Pelotas/RS, o qual conta atualmente com cinco Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, e dois Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, sendo um Centro POP, destinado à atenção a população em situação de rua.

Optou-se em seguir uma abordagem qualitativa na pesquisa, considerando que o objeto a ser pesquisado é construído por pessoas pertencentes a um determinado contexto histórico. Por isto, será necessário estudar as relações

sociais, que são perpassadas por significados, valores e atitudes que não podem ser medidos ou quantificados, conforme analisa Maria Cecília Minayo (2007).

E, para estudar e explicar as relações sociais para além da aparência será seguido o método crítico-dialético, segundo o qual o fenômeno é resultado de múltiplas determinações dos processos sociais historicamente situados, para buscar descobrir o seu conteúdo, os seus determinantes, a sua função e seu lugar histórico. (BEHRING & BOSCHETTI, 2011).

O município de Pelotas/RS foi selecionado como área de abrangência da pesquisa por critério de conveniência, levando em consideração que este município é a cidade de residência da pesquisadora e de localização da Universidade onde estuda o que favorece o acesso aos entrevistados para a realização da pesquisa dentro do período previsto. Além disso, a classificação do município no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), como sendo de grande porte e de gestão plena da assistência social, oferecendo todos os níveis de proteção social componentes da política de assistência social, possibilita uma análise ampla da intersetorialidade em relação aos programas, projetos, e serviços integrantes desta política social em âmbito municipal.

Para atender às exigências éticas foi encaminhada à Secretaria Municipal de Justiça Social e Segurança (SMJSS), a solicitação de autorização para a realização da pesquisa. Após obter a autorização o projeto foi encaminhado ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UCPel. Finalmente, com a aprovação deste Comitê teve início a aplicação dos instrumentos, ressaltando que os mesmos foram aplicados somente a quem aceitou preencher um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)¹, após informações sobre os objetivos da pesquisa, sobre o sigilo e preservação da identidade dos entrevistados, bem como da informação de que seria possível ao entrevistado desistir da participação a qualquer momento, sem justificativa prévia e sem qualquer prejuízo.

Para o alcance dos objetivos foram realizadas entrevistas semiestruturadas² com trabalhadores do SUAS em âmbito da gestão e da execução da política de assistência social, para conhecer como estão sendo construídos os processos

¹ O termo encontra-se no apêndice 1 da dissertação.

² Os roteiros de entrevista estão disponíveis no apêndice 2 e 3 da dissertação.

intersectoriais; com quais políticas sociais ocorre a articulação; qual a concepção sobre a intersectorialidade de gestores e técnicos do SUAS; quais as dificuldades, limites e desafios para a efetivação da intersectorialidade e que resultados estão sendo produzidos pelos processos intersectoriais para o alcance da proteção social básica e especial através da Política de Assistência Social.

Os entrevistados foram escolhidos intencionalmente a fim de obter informações de atores significativos que atuam em diferentes níveis organizacionais (gestão e execução), nos dois tipos de proteção social (básica e especial), e em diferentes unidades básicas (5 CRAS e 1 CREAS). Foram entrevistados: cinco técnicos de CRAS; um técnico de CREAS, três coordenadores de CRAS, e um coordenador de CREAS, além de dois técnicos da gestão municipal da política de assistência social. Desta forma, foram realizadas entrevistas com seis técnicos da proteção social básica e especial, quatro entrevistas com coordenadores da proteção social básica e especial, e dois gestores municipais, totalizando doze entrevistados da política de assistência social do município de Pelotas.

O primeiro contato com o campo de pesquisa ocorreu por telefone para agendamento das entrevistas. Em alguns momentos, após a explicação da finalidade do contato, houve resistência para a realização das entrevistas, resultando em diversas remarcações de datas e horários. Houve um caso em que após várias tentativas de contato, não foi possível o acordo de horário para a realização da pesquisa³.

A realização de entrevistas semiestruturadas através de um roteiro preestabelecido oportunizou direcioná-las para melhor explorar a fala dos entrevistados, permitindo conhecer as suas dúvidas, inquietações e angústias. As entrevistas com os técnicos e coordenadores foram realizadas na sede dos 5 CRAS e do CREAS, já as entrevistas com a gestão municipal, ocorreram na sede da SMJSS.

Na visita as unidades foi possível conhecer um pouco da dinâmica dos serviços, perceber a grande demanda de atendimento e as dificuldades perceptíveis

³ A pesquisadora percebeu que a persistente remarcação de horário era uma forma disfarçada de negar a participação na pesquisa, considerando que havia sido estabelecido um período para que a mesma fosse realizada. Desta forma, o Centro POP não foi representado.

na execução dos serviços, como no caso do CREAS, que a conversa após a entrevista, foi interrompida pela forte chuva que caía, causando alagamento das ruas, e inclusive do próprio local, gerando a interrupção das atividades no meio da tarde.

A colaboração dos entrevistados durante as entrevistas foi importante para o desenvolvimento da pesquisa, sendo percebida pelo interesse demonstrado durante o diálogo. Um fator importante a ser destacado, segundo a fala dos próprios técnicos, diz respeito à mudança de sua percepção sobre a finalidade da pesquisa. No momento do contato para solicitar o agendamento da participação, houve uma percepção de que era uma simples investigação para verificar ou fiscalizar os serviços. Após a realização das entrevistas, pode-se perceber que a pesquisa passou a ser considerada como uma estratégia de reflexão do próprio processo de trabalho profissional dos entrevistados e da própria dinâmica das unidades, além de ter como possível resultante um panorama das dificuldades, dos limites e das possibilidades para a efetivação da intersectorialidade no município. Ou seja, de tornar-se uma ferramenta de apoio para a construção de ações intersectoriais entre as políticas públicas⁴.

Após as entrevistas, foi realizada a gravação das falas e uma leitura geral. Posteriormente, foi realizada uma releitura para a ordenação dos dados (gestores, técnicos, coordenadores) como estratégia de classificação inicial. Posteriormente foi feito um agrupamento em quadros, construídos de forma a contemplar os objetivos da pesquisa.

Finalmente, esta sistematização foi analisada procurando desvelar a essência do que muitas vezes estava oculto nas falas, considerando a historicidade e as múltiplas determinações que compõem um fenômeno.

O processo de análise dos dados possibilitou a construção desta dissertação de mestrado onde os resultados obtidos com a pesquisa serão apresentados. A exposição dos resultados será feita de forma interconectada com os referenciais

⁴ Devido a solicitação dos técnicos participantes e da Coordenação da PSB ficou estabelecido a realização posterior de um encontro para exposição dos dados da pesquisa, para técnicos, coordenadores e gestores da PAS, como uma forma de retorno aos participantes e principalmente como um processo de formação e discussão sobre a intersectorialidade no SUAS, e os avanços necessários para a sua efetivação.

teóricos que envolvem a temática da intersetorialidade, realizando um diálogo entre as concepções teóricas e empíricas, em uma conexão entre teoria e realidade, e para isso, esta dissertação está estruturada em três capítulos.

O primeiro capítulo, intitulado “A intersetorialidade nas políticas sociais: as concepções teóricas e empíricas”, está estruturado em dois tópicos, realizando inicialmente a discussão da definição de intersetorialidade, de acordo com os referenciais teóricos analisados, na tentativa de identificar as concepções e o papel da intersetorialidade nas políticas sociais. Da mesma forma, incorporando neste debate, as concepções de intersetorialidade que permeiam a ação profissional dos técnicos, gestores e coordenadores da PAS em Pelotas, bem como, o seu papel na efetivação da intersetorialidade. Esta discussão permite uma compreensão do contexto da intersetorialidade dentro da política social.

No segundo capítulo, intitulado “A intersetorialidade na política de assistência social: o todo e as partes” realiza-se no primeiro tópico um aprofundamento da intersetorialidade na PAS, sua incorporação ao SUAS, através da análise da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), das Normas Operacionais do SUAS (NOB e NOB-RH), dos manuais operacionais dos CRAS e CREAS, e demais instrumentos de implementação do SUAS, na tentativa de contextualizar o papel da intersetorialidade dentro da PAS. O segundo tópico deste capítulo apresenta a contextualização da PAS em Pelotas/RS, bem como a caracterização das ações intersetoriais desenvolvidas a partir dos dados coletados na pesquisa de campo, evidenciando as principais demandas dos usuários na PSB e PSE.

O terceiro capítulo intitulado “A intersetorialidade como um processo incipiente” aborda o processo incipiente da intersetorialidade na PAS em Pelotas/RS, através da análise dos limites da comunicação entre as esferas da própria política, entre a gestão e a execução, onde muitas vezes a “peregrinação” dos usuários para o atendimento, é percebida pelos técnicos e coordenadores dos serviços, como consequência da falta de respostas efetivas da gestão municipal para viabilizar o atendimento das demandas. A falta de comunicação ocorre entre os serviços, quando o acesso a informação sobre determinado programa ou serviço, não é socializada, ou ainda, quando há falta de informações básicas sobre estes,

como público-alvo, dinâmica de atendimento, localização, entre outras informações, dificultando o encaminhamento efetivo das famílias atendidas.

Por fim, serão apontadas as dificuldades e os entraves para a efetivação da intersetorialidade no município, tanto na gestão, quanto na execução da PAS e evidenciadas algumas vantagens que a intersetorialidade pode trazer para os usuários e os avanços necessários para a sua efetivação.

Pretende-se com os resultados deste estudo, contribuir para o avanço da intersetorialidade tanto na perspectiva técnico-operativa, quanto na perspectiva de ferramenta de gestão no SUAS, levando em consideração os limites, possibilidades e desafios para a sua efetivação.

1. A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: AS CONCEPÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS

Este capítulo objetiva uma discussão integrada entre as categorias empíricas e teóricas que permeiam a concepção de intersectorialidade. Para isto, desenvolve uma reflexão sobre a intersectorialidade na política social, buscando a compreensão da definição do termo a partir dos referenciais teóricos analisados e relacionando-a com as concepções empíricas manifestadas pelos sujeitos pesquisados.

No segundo momento, a análise recai sobre o papel da intersectorialidade na política social, e os subsídios e prerrogativas necessárias para a sua efetivação no âmbito da gestão e da execução.

1.1 INTERSETORIALIDADE. AFINAL DO QUE SE TRATA?

O debate teórico sobre a intersectorialidade tem sofrido avanços crescentes nos últimos anos, em diferentes áreas como, na Administração, na Psicologia e no Serviço Social, principalmente relacionando a intersectorialidade como uma ferramenta de gestão no âmbito das políticas sociais. Este debate visa um fortalecimento das ações integradas e articuladas construídas por diferentes setores, com objetivo de efetividade⁵ e resolutividade⁶ das ações para melhor atender ao usuário com a otimização dos serviços oferecidos.

Apesar de algumas políticas sociais preverem atuação articulada com outras políticas sociais, isto ainda é um processo a ser construído e implementado na realidade, nos campos de atenção e nos serviços oferecidos, embora no atendimento ao usuário seja sentida a necessidade de articulação com outros serviços públicos, frente às necessidades apresentadas, para que seja possível um

⁵ A efetividade é um conceito distinto, mas interligado a eficiência e eficácia. Sendo, referida como a capacidade de promoção de resultados no enfrentamento e transformação positiva de determinada situação, ou seja, a realização de ações necessárias para a conquistas de resultados positivos.

⁶ Entendida como a capacidade resolutiva das de demandas provenientes dos usuários, através de um atendimento adequado, por meio de ações efetivas.

atendimento de forma mais integral e resolutiva. Desta maneira, a intersetorialidade permite dirigir ações ao cidadão na sua integralidade, com suas necessidades individuais e coletivas, demonstrando que para isto as ações requerem necessariamente parcerias com outros setores como Educação, Trabalho e Emprego, Habitação, Cultura, Segurança, Alimentar e outros (DIAS, 2010).

Sobre a análise das ações que visam à integralidade no atendimento, Cezar afirma que a mesma “está assentada em dois pilares básicos, a interdisciplinaridade e a intersetorialidade” (*et al.*, 2008, p. 03). Ou seja, o pressuposto para a efetivação da integralidade do atendimento é uma estruturação e articulação da equipe do serviço, bem como uma estruturação e articulação desta mesma com outras equipes de outros espaços e serviços.

Esta análise perpassa o campo das políticas sociais, incidindo o foco da discussão na criação/ampliação do conhecimento da complexidade das relações sociais, e na conseqüente noção de que somente com a articulação e o estabelecimento de redes se conseguirá propiciar a efetividade das ações de proteção social em uma perspectiva de integralidade.

Embora a concepção de intersetorialidade e a sua incorporação na atenção ao usuário tenha se originado no Sistema Único de Saúde (SUS), a assistência social, através do SUAS, também incorpora esta temática, em busca da resolutividade e integralidade das ações.

Segundo Gastão Campos, a intersetorialidade é um

processo de construção compartilhada, em que os diversos setores envolvidos são tocados por saberes, linguagens e modos de fazer que não lhes são usuais, pois pertencem ou se localizam no núcleo da atividade de seus parceiros. A intersetorialidade implica a existência de algum grau de abertura em cada setor envolvido para dialogar, estabelecendo vínculos de co-responsabilidade e co-gestão pela melhoria da qualidade de vida da população (2004, p. 747).

O autor destaca ainda que a intersetorialidade é construída e fortalecida enquanto processo coletivo, como já mencionado, por outros autores ao trabalharem a questão das políticas públicas (CAMPOS, 2004). Assim, partindo do princípio do diálogo entre executores e gestores em conjunto com outras políticas sociais,

através de uma pactuação e criação de um fluxo de atendimento e ações, criam-se possibilidades de atendimento a demandas concretas, beneficiando não só os usuários, mas também a própria dinâmica de trabalho das equipes. Entretanto, para além do diálogo, a criação e estruturação de um fluxo de atendimento requerem planejamento, sendo que este

Deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersetorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos (MONNERAT e SOUZA, 2009, p. 204).

Assim, a intersetorialidade requer a priori, a efetuação da interdisciplinaridade, através de conhecimentos de diferentes áreas, que compõem as equipes técnicas das unidades de atendimento das instituições. Faz-se necessária a efetivação do trabalho em equipe. Da mesma forma, a intersetorialidade envolve ainda, a articulação com outros segmentos que não somente as políticas sociais,

nessa perspectiva, é interessante ressaltar que a intersetorialidade não é um conceito que engloba apenas as dimensões das políticas sociais, mas também a sua interface com outras dimensões da cidade, como sua infraestrutura, ambiente, que também determinam a sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais (JUNQUEIRA, 1997, p. 15).

Ou seja, os espaços existentes dentro do território, como as Organizações Não-Governamentais (ONG), os movimentos sociais, as associações comunitárias, enfim, nessa perspectiva, ela é um processo, resultante de uma construção com todos os sujeitos envolvidos, que considere as peculiaridades e potencialidades de cada realidade, ou seja, de cada território, visando atender as necessidades encontradas. Lembrando, que não se trata aqui de negar a importância da setorialidade (COUTO *et al*, 2010; SPOSATI, 2006), ao contrário, ela torna-se essencial para o alcance da intersetorialidade, considerando as especificidades de cada área de atuação, deve-se buscar um ponto comum que possa auxiliar na execução das ações.

A estruturação tradicional das políticas públicas acontece de maneira setorializada - educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho-, e de forma desarticulada, com uma gestão com características centralizadoras e hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana (BOURGUIGNON, 2001). Apesar disso, a criação de programas sociais que trazem no centro de sua efetivação a necessidade de acompanhamento conjunto das famílias atendidas, pode ser considerada um avanço na intencionalidade de implementação da intersectorialidade, como é o caso do Programa Bolsa Família (PBF)⁷, que prevê a articulação das políticas de saúde, assistência social e educação, para acompanhamento das condicionalidades⁸, o que requer um contato entre os serviços destas três políticas sociais. Ou seja, este programa desafia para a articulação de serviços dessas políticas sociais, tornando-a um mecanismo fundamental para a garantia do acesso.

Segundo a análise de Cezar “a intersectorialidade é vista como mecanismo fundamental de garantia de direitos e de atendimento as necessidades da população” (*et al.*, 2008, pg. 7).

Ação intersectorial remete, também, ao conceito/ideia de rede, cuja prática requer articulação, vinculações, ações complementares, relações horizontais entre parceiros e interdependência de serviços para garantir a integralidade das ações.

Entretanto, entende-se a intersectorialidade como um processo de construção conjunta, entre diferentes setores, políticas sociais e atores, que permite o estabelecimento de espaços compartilhados de decisões entre instituições e diferentes setores na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas para que possam ter impactos positivos e resolutivos para a população. Desta forma, a existência de um trabalho em rede, não expressa diretamente uma

⁷ Criado em 2004 pelo Governo Federal, o PBF é instituído pela Lei nº 10.836/2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, pode ser considerado o maior programa de transferência de renda do país, como uma ação estratégica no enfrentamento da pobreza, através da transferência de renda condicionada direta as famílias cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais. Agrega medidas de acesso a educação, e no combate ao trabalho infantil. De acordo com o Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em Setembro de 2014, haviam 28.726.586 famílias cadastradas no Cadastro Único, sendo que neste período 14.047.474 famílias beneficiadas pelo PBF, com valor médio de R\$ 169,18. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#> Acesso em 15 de Novembro de 2014.

⁸ As condicionalidades do Programa Bolsa Família são apresentadas no Art. 13 da Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de Dezembro de 2005.

ação intersetorial, pois o trabalho em rede, requer um atendimento entre diversos setores, mas não significa que estes tenham uma ação conjunta, um planejamento de intervenção elaborado através de um diálogo entre os serviços. O trabalho em rede pode significar tão somente a prática de um encaminhamento de acordo com a demanda do usuário.

Trabalhar em rede é uma expressão que vem ganhando destaque nas políticas sociais nos últimos anos. Esse modelo, de atuação em rede, surge no interior da competição do sistema capitalista como uma estratégia de organização das empresas, “marcado pelos processos de globalização, de financeirização do capital, pela reestruturação produtiva e pela disseminação da lógica neoliberal tanto nos países desenvolvidos como nos periféricos” (PEREIRA e TEIXEIRA, 2013, p. 117), como mecanismo de redução dos custos de produção e aumento da capacidade produtiva.

A adoção da atuação em rede pelo Estado passa a ser uma estratégia de eficácia e retomada de legitimidade, frente às questões macroestruturais no mundo globalizado, influenciado pela descentralização e democratização política, no contexto da América Latina (Idem, p. 118), pois cria possibilidades de desburocratização do Estado e redução de gastos com a intervenção social, através de uma atuação mais eficiente e objetiva.

Embora este processo de adequação das redes a esfera da intervenção social do Estado, esteja relacionada de certa forma, a necessidade de desburocratização do Estado e redução de gastos com a intervenção social (Ibdem, p. 119), tem como resultante direto, o processo de organização e diálogo entre diferentes esferas das políticas sociais, e o reforço da interdisciplinaridade como estratégia de efetividade das ações desenvolvidas por estas políticas, e desta forma, a possibilidade de um atendimento integrado aos usuários.

O termo rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares entre os serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal (BOURGUIGNON, 2001). A autora apresenta uma classificação de redes sociais (Quadro 1) feita por Isa Guará em 1998, acrescentando a ela dois tipos de rede: redes intersetoriais e redes regionais.

Quadro 1 - Classificação de Redes Sociais

TIPOS DE REDE	
Rede de Serviços Privados	Constituída por serviços especializados na área de educação, saúde, habitação, previdência, e outros que se destinam a atender aos que podem pagar por eles.
Rede Intersetorial	São aquelas que articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente.
Rede Regional	Constituída pela articulação entre serviços em diversas áreas da política pública e entre municípios de uma mesma região.
Rede Setorial Pública	São aquelas que prestam serviços e programas sociais consagrados pelas políticas públicas educação, saúde, assistência social, previdência social, habitação, cultura, lazer, etc.
Rede Social Espontânea	Constituída pelo núcleo familiar, pela vizinhança, pela comunidade e pela igreja. São consideradas as redes primárias, sustentadas em princípios como cooperação, afetividade e solidariedade.
Rede Social Movimentalista	Constituída por movimentos sociais de luta pela garantia dos direitos sociais (creches, saúde, educação, habitação, terra, etc.). Caracteriza por defender a democracia e a participação popular.
Rede Sócio-Comunitária	Constituída por agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associações de bairros, que objetivam oferecer serviços assistenciais, organizar a comunidade e grupos sociais.

FONTE: BOURGUIGNON. Jussara Ayres. **Concepção de rede intersetorial**. 2001. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>

A partir desta classificação é possível observar que, a existência de uma rede, não requer necessariamente articulação intersetorial, e na ocorrência dela, recebe a denominação de rede intersectorial. Outro ponto importante a ser destacado, refere-se ao fato de que nem todas as redes envolvem necessariamente políticas públicas e instituições, como o caso da Rede social espontânea.

As redes aqui exemplificadas aqui reforçam que apesar dos serviços e de certa forma, as políticas sociais ainda estarem de certo modo setorializadas, perpassam o âmbito das políticas sociais públicas. Elas desenvolvem as redes de relações sociais existentes nos territórios dos serviços, através das igrejas, das ONGs, das associações, entre outros espaços de convivência. Isto pode ser constatado na pesquisa realizada no comentário sobre redes feito por TPS 4⁹ “acredito que esteja incluído as ONGs e outros serviços que estejam vinculados nos territórios de abrangência”. Ou seja, elas são compreendidas como algo que envolve atores e setores de diversos espaços.

Segundo análise de Luciano Junqueira “nas redes, os objetivos definidos coletivamente, articulam pessoas e instituições que se comprometem em superar de maneira integrada os problemas sociais” (2004, p. 29). O autor considera ainda

A noção de rede como um emaranhado de relações das quais os indivíduos constituem os nós, significa uma transformação das idéias sobre organização social. Mas ainda hoje temos dificuldades para incorporar as implicações da metáfora de rede tanto no nível das organizações como da sociedade (JUNQUEIRA, 2004, p. 29).

Esse emaranhado de relações oportuniza a troca de experiências e saberes, e permite o enfrentamento de determinado problema social de forma mais ampliada, de forma mais integral

Nesse contexto de rede, a criatividade e a compreensão são mais importantes que a certeza e a predição. E as redes, no universo de mudanças, surgem como uma linguagem de vínculos entre as relações sociais e as organizações que interagem, mediadas por atores sociais que buscam entender de maneira compartilhada a realidade social. São formas

⁹ Os entrevistados serão identificados por siglas, seguidas do número da entrevista: TPS significa Técnico da Proteção Social; CPS significa coordenador da proteção social; e GPS significa gestor da proteção social.

de agir que privilegiam os sujeitos, que, de maneira interativa, apropriam o conhecimento dos problemas sociais e sua solução (JUNQUEIRA, 2004, p. 29).

A efetivação desta rede envolve diversos fatores, além de um compartilhamento e de uma troca de ideias e experiências, sendo necessário ainda um compartilhamento de objetivos e de práticas, ou seja, um envolvimento mútuo entre os componentes da rede, e para que isso ocorra é necessária a substituição da competição pela cooperação.

Em relação a intersetorialidade, mesmo com os avanços nas discussões em diversas áreas como na assistência social e na saúde, não existe ainda um consenso sobre a definição do termo, o que de certa forma nos mostra quão recente foi sua incorporação nas discussões referentes as políticas sociais. Conforme destacado por Potyara Pereira existe uma imprecisão terminológica, e não conceitual, pois “a intersetorialidade ainda não é um conceito, isto é, uma formulação teórica representativa de fatos reais captados pelo pensamento no processo científico de conhecimento” (2014, p. 26), e aponta a intersetorialidade como lógica de gestão, estratégia política de articulação entre setores, instrumento de otimização de saberes e prática social compartilhada (Idem, p. 23).

Esta imprecisão teórica facilita a existência de certa confusão entre o que é rede e o que é intersetorialidade, a qual pode ser percebida na pesquisa em entrevistas realizadas com gestores e técnicos da política de assistência social em Pelotas. Conforme dados obtidos nas entrevistas a imprecisão terminológica de intersetorialidade é compartilhada, sendo observada uma aproximação com o termo “trabalhar em rede”, conforme pode ser observado nos relatos a seguir.

1. é o básico, um setor está ligado ao outro, é trabalhar em rede. É que quando existe trabalho em rede o trabalho flui, ninguém consegue trabalhar sozinho, isso não existe, sempre que tu trabalha com gente, com ser humano, tu precisa de outros setores, então pra mim, intersetorialidade é isso daí. É o trabalho em rede (TPS 1).

2. É o trabalho em rede, e se essa rede funciona a gente consegue ter um contato com a saúde, com a educação, com a própria assistência, no geral (CPS 3).

Estas falas reforçam a imprecisão terminológica do significado de intersetorialidade, que muitas vezes é confundida com o trabalho em rede, dentro da PAS, e a articulação entre a rede socioassistencial. Ou seja, trabalhar em rede não caracteriza a intersetorialidade, pois existem redes de relações e atuação dentro da própria instituição, nos mesmos espaços de atendimento, não envolvendo outras políticas sociais. Percebe-se, assim, que há entre os trabalhadores da política de assistência social entendimentos equivocados de rede e de intersetorialidade e até mesmo de interdisciplinaridade que às vezes são apresentados como sinônimos.

Da mesma forma, a falta de clareza quanto a definição de intersetorialidade, pode ter como resultante, uma dificuldade de operacionalização dessa prática, muitas vezes tornando intersetorialidade, o que é apenas um acesso a rede.

Por outro lado, a relação e a diferença entre intersetorialidade e rede, também foi verificada na pesquisa, conforme é possível perceber na transcrição de uma fala de um entrevistado que trabalha no âmbito da gestão, apresentada a seguir:

A intersetorialidade eu entendo como o trabalho integrado com as demais políticas sociais, no caso especialmente saúde e educação. Assistência, saúde e educação. Claro que tem as outras, mas as principais, que a gente precisa trabalhar mais articuladas são estas políticas. Existe uma articulação da rede socioassistencial, que envolve a proteção social básica e a proteção especial, e existe esta outra articulação com as demais políticas que é a intersetorialidade. E trabalhar integrado é pensar junto, para resolver os problemas que envolvem os nossos usuários dentro do território, a gente não pode ficar só na questão individual, a gente precisa pensar de uma forma mais ampla. Por mais que a gente analise no território, pensar essa temática mais ampla, pensar junto (GPS 2).

A intersetorialidade possui aproximações com o trabalho em rede, entretanto, não pode ser entendida como sinônimo desta. Trabalhar em rede é fator necessário para a execução da PAS, mas a sua existência não sugere a existência de ações intersetoriais, que deve envolver outras políticas sociais para um atendimento das demandas de maneira integrada.

A “indefinição” de intersetorialidade, de certa forma, pode ser resultado da abordagem recente do termo, entretanto, quando falamos no âmbito da assistência social articulação com outras políticas sociais, e na política de saúde, da integralidade do atendimento, percebemos que a intersetorialidade não é um tema

recente, mas sim um componente para execução das políticas sociais, reforçando o entendimento de que estas não podem ser pensadas e efetivadas de forma segmentada.

Conforme reiterado na análise de Couto

A intersetorialidade supõe vontade e decisão políticas dos agentes públicos, e tem como ponto de partida o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor, que não deveria se sobrepor, contudo, aos processos pactuados entre as políticas setoriais no espaço institucional (et al, 2010, p. 40).

Ou seja, não se trata de negar o papel da setorialidade e das decisões institucionais no atendimento às demandas, ao contrário, se trata de reconhecer a necessidade e importância deste processo, articulado a ações com outras políticas públicas, devido ao caráter multifacetado da exclusão social, perpassando a dimensão técnico-operacional e permeando, também, a gestão pública. Assim, a intersetorialidade pode ser uma estratégia de desburocratização dos setores, pois cria mecanismos facilitadores de acesso às políticas sociais para os usuários, quando o cadastro em um programa social, pode significar o acesso a outros programas e serviços, sem a necessidade de um novo cadastro. Este aspecto é destacado na concepção de intersetorialidade manifestada por um coordenador de CRAS, no entendimento de que

é nós caminharmos junto, por que o mesmo usuário tanto está aqui como está no Posto (UBSs), daí nós temos uma fala, a UBS tem outra e se tu não tens esse contato de setores a pessoa fica perdida. E isso não deveria acontecer (CPS 4).

Da mesma forma cabe destacar, que embora exista a organização fragmentada das políticas sociais, no contexto atual é impossível concebê-las de maneira isolada.

Esse convencionalismo se torna mais insólito quanto mais se sabe que os chamados “setores” das políticas sociais, como saúde, educação, previdência, assistência, fazem parte, na realidade, de um todo indivisível,

já que cada política contém elementos das demais, o que dificulta a sua programação e financiamento isolados (PEREIRA, 2014, p. 25).

Entretanto o que se evidencia na realidade, na execução das políticas sociais, acaba sendo exatamente o contrário, as políticas sociais permanecem fragmentadas, algumas vezes desenvolvendo ações em duplicidade, muito distante da integralidade do atendimento ao usuário, preconizado pelas políticas sociais, como saúde e assistência social. Mesmo entre as políticas sociais que envolvem o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), no caso da saúde, educação e assistência social, o diálogo e a interlocução encontram-se distantes.

Desta forma, a estruturação das políticas públicas ainda ocorre de maneira setORIZADA, “encontram-se em caixinhas, [...] as famílias, muitas vezes, percorrem uma enorme rede para conseguir apenas um atendimento. A família circula nos serviços à espera de resolutividade” (MIOTO e SCHUTZ, 2011, p. 17). Assim, recai sobre a família o ônus da burocratização e da falta de intersectorialidade entre essas políticas.

No caso do município de Pelotas, território pesquisado, dentro da própria política de assistência social este processo é evidenciado, quando o plantão social, e principalmente o Cadastro no CADÚnico, encontra-se centralizado na sede da Secretaria Municipal, e os CRAS localizados nos bairros não podem atender a demanda de acesso ao Bolsa Família, devendo encaminhar os usuários para a secretaria municipal, localizada no centro. Nesse caso, a setORIZAÇÃO acaba sendo refletida no âmbito da mesma política, evidenciando uma falta articulação entre os serviços da PAS.

Embora seja uma estratégia política complexa, considera-se que a intersectorialidade, cujo resultado na gestão é a superação da fragmentação das políticas nas várias áreas onde são executadas, através da articulação de diferentes setores na resolução de problemas no cotidiano, é uma importante mediação para a garantia do direito de acesso dos usuários a programas e serviços.

1.2 O PAPEL DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA SOCIAL: INSTRUMENTO DE GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

Para um aprofundamento nas discussões referentes ao papel da intersectorialidade nas políticas sociais, faz-se necessário uma pequena reflexão sobre as políticas sociais e os sistemas de proteção social, que hoje se constituem como campo de efetivação da intersectorialidade.

As políticas sociais tem seu surgimento nos sistemas de proteção social, no pós-guerra. Conforme analisado por Geraldo Di Giovanni (2008), não há sociedade humana que não tenha desenvolvido um sistema de proteção social, exercida através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como exemplo clássico, a família e o seu papel antes das sociedades industriais, ou através de sistemas específicos, como os sistemas de proteção oferecidos aos trabalhadores, na concepção de seguro. Nesta mesma perspectiva, Maria Lúcia V. Vianna afirma que

Política Social é um conceito que a leitura especializada não define precisamente. De um ângulo, bem geral no âmbito das ciências sociais, a política social é entendida como uma modalidade de política pública, e pois, como ação do governo com objetivos específicos (2002, p.1).

Nesta perspectiva a definição, ou associação mais utilizada ao termo política social, é a de que consiste em ações do Estado, com vista ao bem-estar da sociedade. Entretanto Potyara Pereira, esboça a concepção de política social como sendo “produto das relações dialeticamente contraditórias entre estrutura e história, e portanto, de relações entre capital x trabalho, Estado x sociedade [...]” (2011, p. 166). Este entendimento de política social, extrapola a simples ideia de provisão social, reflete a contradição existente, ao mesmo tempo antagônica e recíproca (Idem), criando possibilidades simultâneas de utilização, não sendo exclusiva de nenhuma classe social.

No âmbito dos sistemas de proteção social, basicamente e de forma minimalista, estes constituem as formas de proteção que as sociedades criam para proteger seus membros. Destinam-se ao enfrentamento de questões da vida natural, como morte, velhice e doença, além da pobreza.

Os sistemas de proteção social mais importantes, segundo Geraldo Di Giovanni (2008), foram os sistemas desenvolvidos pela sociedade capitalista europeia, nas três últimas décadas do século passado. Os quais serviram de base para a implementação dos sistemas de seguridade social geridos pelo Estado. Neste processo histórico, a proteção social abrange um processo de institucionalização pelo Estado, com intervenções concretas e com características próprias através das políticas sociais.

Segundo Potyara Pereira

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (2011, p. 64).

Assim, o desenvolvimento das políticas sociais dependeu neste momento da situação de cada país. No Brasil, por exemplo, a adoção de políticas sociais sob a lógica do Welfare State, ocorreu com atraso de 40 anos, com relação a sua origem.

A natureza da política social passa a ser universalista e seu alvo a cidadania. Sendo constituído através de um sistema público ou estatal, destinado a garantir amplos direitos sociais a todos. Este marco reformista abarcou-se pelo princípio da unidade e da universalidade, além de uma nova concepção de cidadania como trajetória cumulativa de direitos civis, políticos e sociais. Segundo definições de Marshall (1967) os direitos de cidadania são compostos por direitos civis, direitos políticos e sociais e a cidadania plena é conquistada somente com o desenvolvimento desses três direitos que segundo ele estão relacionados à condição social.

Levando em consideração que o processo de exclusão/inclusão tem como resultante o modo de reprodução das relações sociais do sistema capitalista, onde a inclusão de poucos requer a exclusão de muitos, como forma de dominação dos detentores dos meios de produção, a pobreza envolve uma multiplicidade de fatores, e desta forma, a efetivação de um sistema de proteção social integral, necessita de um processo de construção conjunta, com diferentes setores. Ou seja,

A multidimensionalidade da pobreza e a interação complexa entre os diversos vetores de destituição exigem políticas diversificadas, combinadas para propiciar prevenção, mitigação e superação da pobreza, que possam funcionar como redes de barreira e de impulso com as quais as famílias, nas diversidades de situações, possam contar (BRONZO, 2010, p. 127).

Assim, a análise da multidimensionalidade dos fatores que envolvem a pobreza e seus determinantes impulsiona a discussão da intersectorialidade, isto é, da necessidade de articulação entre setores para o enfrentamento destes determinantes, sendo destacada pelo autor como a “contraface da multidimensionalidade da pobreza, sendo uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional” (idem). Assim torna-se fundamental a adoção de ferramentas de discussão e diálogo na construção de políticas públicas intersectoriais.

A necessidade de articulação com outras políticas sociais, através de ações intersectoriais é enfatizada nas políticas integrantes do sistema de Seguridade Social, organizadas no âmbito da legislação de forma articulada e intersectorial, conceituado através da Constituição de 1988, no Art. 194, como “um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Esta integração pressupõe a necessidade de articulação entre estas três políticas sociais, mas quando analisada a estrutura de cada uma destas, fica evidente o distanciamento que ocorre na esfera prática. Através de análise englobando as Leis Orgânicas das políticas que compõe o Tripé da Seguridade Social, foi possível constatar que a assistência e a saúde trazem nas Leis Orgânicas a necessidade de integração¹⁰ e intersectorialidade¹¹, presente também em diversos programas e serviços. Entretanto, a Previdência Social¹², não agrega em suas Normas Operacionais e Lei Orgânica, nenhuma destas categorias.

¹⁰ Termo utilizado na Lei 8.080/90, que dispõe sobre o SUS (BRASIL, 1990), ressaltando a necessidade de articulação da política de saúde com outras políticas sociais, principalmente as componentes do tripé da seguridade social.

¹¹ Termo presente na Lei 8.742/93, com alterações dadas pela Lei 12.435/11, que dispõe sobre o SUAS (BRASIL, 2011), ressaltando da mesma forma a importância da intersectorialidade para a efetivação das ações do SUAS.

¹² Lei Orgânica da Previdência Social sob o número 3.807/60, com alterações dadas pela Lei nº 6.887, de 10.12.1980 (BRASIL, 1980).

A concepção de intersetorialidade e a sua incorporação na atenção ao usuário conforme destacado anteriormente, têm sua origem na política de saúde, ficando evidente na Lei 8080/90, como a necessidade de integração com outras políticas sociais, levando em consideração os fatores determinantes do processo de saúde, que transcendem o caráter biológico, englobando ainda fatores sociais, políticos, econômicos e culturais (BRASIL, 1990). A política da assistência social, através do SUAS, também incorpora esta concepção, tornando-a uma das diretrizes da política, em busca da qualidade do atendimento. Sendo enfatizada na política de assistência social e também na política da saúde como

(...) uma articulação das possibilidades dos distintos setores de co-responsabilizar-se pela garantia da saúde como direito humano e de cidadania e de mobilizar-se na formulação de intervenções que a propiciem [...]. Tal processo propicia a cada setor a ampliação de sua capacidade de analisar e de transformar seu modo de operar a partir do convívio com a perspectiva dos outros setores, abrindo caminho para que os esforços de todos sejam mais efetivos e eficazes (BRASIL, 2006, p. 10-11).

Na política de assistência social, através dos SUAS, o papel da intersetorialidade, é destacado como uma ferramenta de gestão, visando o atendimento das demandas dos usuários em uma perspectiva de integralidade,

É fundamental que as políticas públicas sejam apropriadas de modo interdependente, com interfaces orgânicas e comprometidas com os propósitos de transformação social. É por meio da intersetorialidade que é possível abordar de forma mais ampla as problemáticas sociais em seu caráter complexo e multidimensional. A conexão territorialidade/ rede/ intersetorialidade, voltada à inclusão social, redimensiona as intervenções específicas, ampliando o padrão de qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas (CAPACITASUAS, 2009, p. 39).

É neste contexto que se evidencia a necessidade de articulação entre diferentes políticas públicas, mas é fundamental que este diálogo, e este planejamento conjunto, aconteçam dentro da esfera da PAS, entre a gestão e a execução da política.

Segundo Carvalho (1999), a gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas (idem, 1999, p.

19). Ou seja, a gestão social diz respeito a adoção de projetos e programas, que propiciam o atendimento das demandas oriundas dos usuários, desta forma, devem ser planejadas de maneira articulada, com diferentes setores.

No contexto analisado, da PAS em Pelotas, observa-se a necessidade de apropriação da intersetorialidade como uma estratégia de atendimento e de gestão. Da mesma forma, constata-se a necessidade de conhecimento dos papéis de cada esfera na efetivação da intersetorialidade, conforme observado na fala do entrevistado, que comenta “a gestão acho que não entra muito nisso. Mais é a execução, nós da proteção básica. Acho que a gestão teria outro papel” (CPS 1). Porém, quando questionados sobre as estratégias necessárias para a que a intersetorialidade ocorra na prática, um dos fatores apontados pelos entrevistados, corresponde ao aumento de capacitações, e principalmente a iniciativa da gestão na proposição destas ações, conforme destacado em outro relato

Há uma vontade dos superiores da assistência de que as coisas funcionem. Mas, não basta ter vontade. Não há efetividade, não vejo resolutividade. Tem que começar pelos superiores, para nós sermos capacitados, orientados (TPS 5).

Se as políticas sociais devem ser pensadas e planejadas em conjunto, o planejamento da PAS deve significar uma comunicação entre gestores e técnicos, não podendo ser a intersetorialidade atribuição privativa dos técnicos, conforme destacado no CAPACITASUAS “é preciso construir uma cultura intersetorial e de articulação das ações que envolvam planejamento e execução de programas e serviços, potencializando resultados e respondendo a totalidade das demandas sociais” (2009, p. 41).

Enfatizando a territorialização da rede socioassistencial, baseada na lógica da proximidade do cidadão, na articulação intersetorial, na integração público- privado, ampliam-se as possibilidades de completude das atenções e da cobertura às várias seguranças previstas – de acolhida, de sobrevivência ou renda, de convívio familiar, comunitário e social, de sobrevivência a riscos circunstanciais e de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social (CAPACITASUAS, 2008, p. 19).

Além dos destaques relacionados ao papel da intersectorialidade na PAS, através da LOAS (2012), PNAS (2004) e NOB-SUAS (2012), outras ferramentas de gestão orientam para a necessidade de planejamento de ações que visem a intersectorialidade, como o destaque na orientação para elaboração do Plano da Assistência Social (PLAS), que deve estar integrado com o Plano Plurianual (PPA)¹³ dos municípios (CAPACITASUAS, 2008). Neste manual intersectorialidade é destacada como fundamental para a efetivação de ações que propiciem a qualidade e efetividade do atendimento prestados pela PAS, devendo ser ressaltada não somente na execução, mas no planejamento do PPA.

Porém, segundo análise dos técnicos a política de assistência social em Pelotas, para a gestão municipal, não é uma prioridade, fato evidenciado, segundo os entrevistados, na qualidade dos serviços oferecidos, e na falta de transparência de gastos dos recursos destinados aos serviços da atenção básica e especial. O descaso pode ser percebido na seguinte manifestação de um dos entrevistados, quando questionado sobre o incentivo da gestão na execução de ações intersectoriais: “Precisa responder?” (TPAS 4). Logo após, o entrevistado ainda acrescenta as dificuldades encontradas na comunicação com a gestão da PAS,

A falta (de motivação para ações intersectoriais) é tão grande, que a gente está com desmotivação. A desmotivação é tão grande, que a gente fala, expõe a situação, e o que a gente não quer para o usuário acaba passando para a gente, pois ficamos pipocando, para um e para outro, e ninguém responde. Ficamos meses, anos e ninguém dá resposta (TPAS 4).

Ou seja, a “peregrinação” das famílias em busca de atendimento, acaba sendo reiteradamente percebida por técnicos e coordenadores dos CRAS e CREAS, na tentativa de resolução dos problemas frente à gestão municipal. Cabe destacar, que quando os entrevistados fazem referência a gestão municipal, não estão se referenciando somente a gestão da PAS, mas a gestão municipal como um todo.

Novamente levando em consideração a multidimensionalidade da questão social, devem ser buscados indicadores e dados de outras políticas sociais para

¹³ O PPA define diretrizes, objetivos e metas físicas e financeiras da administração pública e orienta a elaboração do Orçamento da União para quatro anos, incluindo o primeiro ano do governo seguinte.

elaboração de ações que busquem o enfrentamento integrado da realidade no contexto concreto.

Nesse contexto, não é mais possível a repetição de abordagens e práticas tradicionais, a lentidão trazida pela burocracia excessiva, o isolamento que leva à superposição, paralelismo e desperdício de recursos técnicos, financeiros e materiais. Aos gestores se impõe serem criativos e impulsionadores de inovação gerencial e operacional, abertos à colaboração e troca com outros gestores e entes governamentais (CAPACITASUAS, 2007, p. 19).

Um exemplo prático do reflexo da multidimensionalidade da questão social são as demandas trazidas pelos usuários, que envolvem diferentes necessidades, e por consequência diferentes políticas sociais, destacadas por um dos entrevistados

A proteção básica por exemplo, ela tem uma preocupação de se articular com a saúde mental, por exemplo, existem demandas bem importantes nesse sentido, e como o CRAS tem uma equipe interdisciplinar, tem psicólogo, as vezes as coisas meio que se confundem, o que é papel do CRAS, o que é papel do CAPS. É que as demandas que vem nesse campo necessitam de uma articulação. E para a gente atender numa demanda, numa problemática tão complexa, a gente tem que trabalhar junto, com outros equipamentos (GPS 2).

Essa multidimensionalidade da questão social, refletida na vulnerabilidade e risco social das famílias, também é refletida no acesso a saúde, a educação, a moradia, ao trabalho e renda, ou seja, no processo de exclusão social, componentes da sociedade capitalista. Assim, tanto no âmbito da proteção social básica, quanto da proteção social especial, o atendimento as demandas existentes, agregam a necessidade de ações conjuntas, e muitas vezes complexas, com outras políticas sociais.

2. A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL: O TODO E AS PARTES

Este capítulo aborda a intersectorialidade na política de assistência social, com revisão das portarias, leis, normas, decretos e principais publicações no âmbito do SUAS para clarificar e problematizar esta temática e apresenta uma contextualização da PAS no município de Pelotas, com base na classificação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e nos dados coletados na pesquisa de campo.

Apresenta a caracterização das ações intersectoriais desenvolvidas pela Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) com outras políticas sociais e demais equipamentos para a garantia de atendimento aos usuários, destacando os objetivos das ações desenvolvidas, em contraponto com as principais demandas apresentadas pelos usuários da PAS, que necessitam de articulação com outros serviços.

2.1 A NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INTERSETORIALIDADE

A assistência social brasileira é hoje uma política pública, reconhecida como direito social pelo Artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Compõe o sistema de seguridade social, criado pelo artigo 194 da carta magna, sendo este um sistema de ações integradas, que congrega as políticas de saúde, previdência e assistência social (BRASIL, 1988).

Este Tripé da Seguridade Social, rompe com a lógica fragmentada, trabalhando na ampliação dos direitos sociais e inserção da responsabilidade do Estado frente a estas políticas. Pode ser considerado um Sistema de proteção integral do cidadão, protegendo quanto no exercício da vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar. Dessa forma a falta de condições de prover seu próprio sustento, deixa de ser uma incapacidade

individual e passa a ser uma responsabilidade social pública a ser suprida pela política da assistência social.

Em 2004 através da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), originou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que constitui um sistema de proteção social, com serviços, programas, projetos e benefícios específicos, atendendo as situações de vulnerabilidade e risco social.

A aprovação do SUAS, através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), propiciou a implementação de um aparato de serviços e programas para a proteção social. O SUAS conforme PNAS (2004), instituiu um modelo de gestão descentralizado e participativo, com organização e regulação de ações socioassistenciais em todo o território nacional. Possui como eixos estruturantes a Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Reforça a concepção da política da assistência social como política pública de Seguridade Social, e visa à cidadania do usuário, considerando a participação da população na política, através do exercício do controle social, e da articulação entre os entes federados.

Este conjunto, sem dúvida, vem criando uma nova arquitetura institucional, éticopolítica e informacional para a Assistência Social brasileira, e a partir dessa arquitetura e das mediações que a tecem podemos efetivamente, realizar, na esfera pública, direitos concernentes à Assistência Social (YAZBEK, 2010, p. 21).

A Norma Operacional Básica, aprovada em julho de 2005, estabelece as principais diretrizes e estratégias para a operacionalização da política de assistência social, considerando o SUAS um sistema constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que são prestados diretamente, ou através de instituições públicas, ou não-governamentais, através de rede conveniada com o poder público.

Sistema Único de Assistência Social é um sistema público com comando único, descentralizado, não contributivo que organiza e normatiza a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva da universalização dos direitos regulando em todo o território nacional as ações sócio-assistenciais (NOB-RH/SUAS, 2007).

O Sistema Único de Assistência Social está dividido em três níveis de gestão pelos municípios. São estes: Gestão Inicial, Gestão Básica e Gestão Plena. Sendo a Gestão Inicial, destinada aos municípios que não se habilitarem a gestão básica e plena, tendo como requisitos a manutenção de ações de proteção social básica, através investimento de recursos do Fundo de Assistência Social. A gestão Básica é o nível em que o município assume a Proteção Social Básica, tendo o gestor de responsabilizar-se pela instauração de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), além da oferta e manutenção de serviços, programas e projetos socioassistenciais de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e monitorem a violação de direitos em seu território. A gestão Plena constitui o nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social.

Esta nova configuração de atendimento da PAS, resultou na criação de novos mecanismos e espaços de atendimento que provocam para a necessidade de uma ação intersetorial com as demais políticas sociais e de um trabalho pautado no fortalecimento e atuação em rede, que possibilite uma intervenção integrada, visando à integralidade no atendimento ao usuário.

Com a instauração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma das diretrizes adotadas, é a necessidade de articulação não só em rede, mas também com as demais políticas sociais setoriais, através da intersetorialidade, como possibilidade de acesso aos serviços sociais, conforme ressaltado na PNAS

a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS 2004, p. 42).

Desta forma, a articulação intersetorial constitui-se para além de uma diretriz do SUAS, em uma dimensão técnico-operativa para efetivação da proteção social, sendo apresentada como ferramenta para a manutenção do acesso e da qualidade dos serviços. Dentro da PNAS a intersetorialidade é destaque também na execução de programas e serviços

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (PNAS 2004, p. 34 – 35).

Portanto, é importante a intersetorialidade para a efetivação das ações da PAS, tanto na proteção social básica, quanto na proteção social especial, numa perspectiva de possibilidade de protagonismo das famílias e de superação da vulnerabilidade social. Ressaltando ainda que

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também da capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p. 15- 16).

Estes destaques ressaltam a intencionalidade de superação do processo geracional da exclusão social no Brasil, através de mecanismos que possibilitem a conquista de autonomia dos usuários e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, desenvolvidos tanto nos CRAS, quanto nos CREAS, tendo a possibilidade de maior efetividade das ações através da intersetorialidade. Nessa perspectiva, também é ressaltado na política o papel da gestão na consolidação da intersetorialidade, no manual de Orientações Técnicas aos CRAS

Para que aconteça, é necessário um papel ativo do poder executivo municipal ou do DF, como articulador político entre as diversas secretarias

que atuam nos territórios dos CRAS, de modo a priorizar, estimular e criar condições para a articulação intersetorial local. O gestor de assistência social pode, no entanto, influir para que seja definida a prioridade de articulação das ações no território de abrangência do CRAS. A articulação intersetorial deve envolver escolas, postos de saúde, unidades de formação profissional, representantes da área de infraestrutura, habitação, esporte, lazer e cultura, dentre outros (BRASIL, 2009, p. 26).

Assim, a intersetorialidade não depende somente da esfera técnico-operativa. Ela deve ser objeto de discussão constante no âmbito da gestão das políticas sociais, para que tornar viável através da socialização da informação, da articulação e interlocução, a superação de entraves como a burocracia, a duplicidade de ações, bem como a sustentabilidade destas ações, conforme objetivado na PNAS,

O objetivo da articulação intersetorial é proporcionar a melhoria das condições de vida das famílias, possibilitando o acesso a serviços, especialmente para os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. Deve favorecer a troca de experiências e a busca de apoio e de soluções para problemas comuns, de maneira a constituir uma rede de proteção social (BRASIL, 2009, p.26).

Desta forma, a intersetorialidade deveria compor as agendas de discussão tanto no âmbito da execução, quanto no âmbito da gestão do SUAS, para tornar efetivas e resolutivas as ações desenvolvidas no âmbito da proteção social.

Outro ponto de destaque é o papel que os municípios devem desempenhar para a efetivação de ações interssetoriais

A intersetorialidade se materializa mediante a criação de espaços de comunicação, do aumento da capacidade de negociação e da disponibilidade em se trabalhar com conflitos. Sua efetividade depende de um investimento dos municípios e DF, na promoção da intersetorialidade local, bem como da capacidade em estabelecer e coordenar fluxos de demandas e informações entre as organizações e atores sociais envolvidos (BRASIL, 2009, p. 26).

O conjunto das ideias aqui destacadas evidencia que o SUAS trás diversas orientações relevantes para a efetivação da intersetorialidade como ferramenta de execução, mas também como estratégia de gestão, reforçando o papel dos municípios neste processo.

Entretanto, mesmo com estas orientações e fundamentações reforçando a intersetorialidade e seu papel na PAS, ainda observa-se a falta de uma rede de proteção social onde o usuário possa circular com agilidade e assim, obter o acesso aos meios necessários para a garantia de um atendimento resolutivo. Fica evidente que é necessário ir além dos encaminhamentos, e construir meios resolutivos para atendimento das demandas dos usuários e principalmente operacionalizar procedimentos consensuais a serem seguidos pelas equipes, construídos em espaços de diálogo permanente. Isto exige uma concepção da gestão e dos operadores das políticas que garanta investimento, recursos, estratégias e fluxos de atendimento que ultrapassem as práticas informais de telefonemas e uso de relações pessoais para garantir o atendimento aos usuários em outros serviços da rede de proteção social.

Considera-se, enfim, que este é um processo em construção que necessita de ampliação dos debates e maior visibilidade. Com base nestes aspectos, reforço a necessidade de avanço no debate sobre a intersetorialidade nas políticas sociais, ressaltando o caso da política de Assistência Social, que tem esta concepção como diretriz operacional do SUAS.

Conforme destacado nos Parâmetros para atuação dos Assistentes Sociais na Política de Assistência Social (CFESS, 2010), as situações as quais estão submetidos os usuários da PAS tem a mesma raiz estrutural e histórica, a desigualdade de classes e a exclusão social, com a precarização de diversos direitos sociais, como a educação, o emprego, a saúde, a moradia, entre outros, não podendo ser atribuído somente a PAS o papel de proteção social.

Em grupos de discussão, e em conversas informais com técnicos da política de assistência social de Pelotas/RS e na pesquisa realizada, constatou-se que existem experiências de articulação com outras políticas sociais para atendimento de demandas concretas, através de pactuação de redes de encaminhamentos e atendimento conjunto. Porém, as ações intersetoriais realizadas parecem depender essencialmente do interesse e boa vontade dos profissionais envolvidos, não havendo geralmente procedimentos claros e consensuais a serem seguidos pelas equipes que apontem para as exigências, a operacionalidade e os resultados

esperados, e raramente, é realizado um acompanhamento integrado aos usuários, restringindo-se na maioria das vezes a encaminhamentos.

Ao analisar a NOB/SUAS (2012), portarias e orientações técnicas aos CRAS e CREAS (MDS, 2009) foi possível observar o papel significativo atribuído a intersetorialidade, para a efetividade das ações que devem ser conjuntas, integradas e articuladas, com um único objetivo, o atendimento as demandas dos usuários na tentativa de superação e prevenção da vulnerabilidade e risco social.

Para além de um mecanismo de trabalho no dia-a-dia dos CRAS e CREAS, a intersetorialidade aponta para a necessidade de fazer parte das agendas da gestão da PAS, para incentivo e discussão de quais ações estão faltando, e quais as possibilidades que podem ser percebidas. No entanto, entende-se que este não é um processo simples, requer diálogo constante e transversal, e principalmente a possibilidade de espaços de discussão compartilhados entre trabalhadores do SUAS.

A própria PAS faz referência a intersetorialidade como estratégia de gestão, para a efetivação da política.

o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (PNAS, 2004, p.42).

Assim, o reconhecimento da necessidade de ações intersetoriais para a integralidade do atendimento, com foco nas demandas concretas, pautada nas potencialidades, ratifica a importância da intersetorialidade para a efetividade do atendimento, com a articulação e estabelecimento de metas comuns para obter um atendimento resolutivo para as famílias e indivíduos.

Destacando ainda a necessidade da intersectorialidade para a PAS, no ano de 2007, a VI Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS, 2007), reforça este debate,

A intersectorialidade nas políticas públicas é o único meio de se garantir e efetivar os direitos humanos em sua integralidade e indivisibilidade. As políticas setoriais ainda dialogam com dificuldade. Suas estruturas, institucionalidades, linguagens e espaços de socialização de seus profissionais contribuem para esse isolamento, que se reflete também nos mecanismos institucionais de participação social (MORONI e COCONELLO, 2007, p. 85 – 86).

E desta forma, destaca o papel das equipes na superação da fragmentação das ações, através da construção de espaços de diálogo e de articulação para além das paredes institucionais, abrindo espaço para as redes existentes com diferentes setores.

A intersectorialidade permite, ainda, o estabelecimento de espaços compartilhados de decisões entre instituições e diferentes setores na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas para que possam ter impactos positivos sobre as condições de vida da população.

Desde a implementação do SUAS, até os dias atuais a intersectorialidade tem sido discutida quanto a sua importância e seu papel nas ações da PAS, seja na esfera nacional, quanto na local. Destacando ainda,

O que ocorre, é que o desenvolvimento dessa prática ainda é pouco institucionalizada, havendo pouca ou quase nenhuma regulamentação escrita que oriente os setores no estabelecimento e manutenção destas parcerias, assim como resultados ainda não mensurados que testemunhem as vantagens da intersectorialidade (SANTOS, 2011, p. 140).

Alguns dos programas da PAS trazem a necessidade de articulação entre diferentes políticas sociais, com condicionalidades as famílias atendidas, como é o caso do Programa Bolsa Família, que requer acesso das famílias as políticas de Saúde, Assistência Social e Educação. Conforme orientações do Ministério de Desenvolvimento Social

a articulação intersetorial deve ser uma estratégia de potencialização de resultados, por isso não deve ser mero arranjo informal: recomenda-se que seja institucionalizada e normatizada, propiciando uma ação contínua e efetiva” (MDS, 2009, p. 28).

O SUAS prioriza a família como foco de atenção e o território como base de organização, objetivando a proteção social. O território entendido não apenas na sua dimensão geográfica, mas o território como o chão concreto das políticas, a realidade da vida coletiva

É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre os moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, p. 33).

Cabe destacar, que não se trata aqui de negar a necessidade de articulação para além dos territórios locais, ao contrário, o entendimento de território perpassa esta concepção local, expandindo-se na totalidade das necessidades dos usuários, em diferentes espaços. Assim, o território abarca, além das especificidades e particularidades locais, uma atuação pautada no contexto da totalidade, levando em consideração o caráter multifacetado da questão social e seus múltiplos determinantes, que perpassam a questão unicamente local. E desta forma, a prerrogativa territorial reforça ainda, a necessidade de articulação com outras políticas sociais para a efetivação da proteção social.

A NOB/SUAS (2012) explicita a intersetorialidade como um dos seus eixos organizativos face aos diferentes setores Saúde, Previdência Social e Educação:

(...) articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde – SUS, por intermédio da rede de serviços complementares para desenvolver ações de acolhida, cuidados e proteções como parte da política de proteção às vítimas de danos, drogadição, violência familiar e sexual, deficiência, fragilidades pessoais e problemas de saúde mental, abandono em qualquer momento do ciclo de vida, associados a vulnerabilidades pessoais, familiares e por ausência temporal ou permanente de autonomia principalmente nas situações de drogadição e, em particular, os drogaditos nas ruas; articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Nacional de Previdência Social, gerando vínculos entre sistemas contributivos e não contributivos;

articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Educacional por intermédio de serviços complementares e ações integradas para o desenvolvimento da autonomia do sujeito, por meio de garantia e ampliação de escolaridade e formação para o trabalho (NOB/SUAS, 2012).

O que fica claro a partir deste eixo é a objetividade que adquirem as ações intersetoriais entre as políticas sociais, visando o atendimento de situações concretas, cotidianas, que envolvem diferentes aspectos, desde a recuperação e promoção de saúde, aos vínculos familiares e comunitários, até a promoção de cidadania e autonomia com inclusão pelo trabalho e educação. Desta forma, a intersetorialidade é reforçada como diretriz dentro do SUAS, devendo ser estabelecida como mecanismo de gestão da política, com vistas a melhoria do atendimento ao usuário. São muitas as potencialidades abarcadas pela intersetorialidade, e o seu reconhecimento fica explícito nos parâmetros legais que constituem o SUAS, desde a LOAS, até a NOB/SUAS.

Esta concepção é destacada na Política Nacional de Assistência Social em diversos momentos. Destacando o papel das equipes dos CRAS e CREAS na busca por ações intersetoriais,

a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como articular-se com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania [...]. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (PNAS, 2004, p.35-36).

Portanto, a intersetorialidade é considerada como estratégica para a equipe do CRAS, a fim de favorecer a ruptura com a reprodução intergeracional da pobreza, devendo ser usada para assegurar um trabalho voltado não somente para a violação de direitos em si, mas de caráter preventivo, buscando o rompimento deste ciclo de exclusão.

Levando em consideração que o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas com deficiência e idosos, é um benefício da Política de

Assistência Social, concedido e gerenciado pela Previdência Social, e muitas vezes encaminhado pelos serviços de Saúde, torna-se latente a necessidade de articulação, entre estas políticas, não somente na gestão, mas principalmente na execução de seus programas e serviços. Da mesma forma o Programa Bolsa Família, que prevê através de condicionalidades o trânsito dos usuários por no mínimo três grandes políticas sociais, Saúde, Assistência Social e Educação, o que de certa forma, reporta para a necessidade constante de diálogo e interlocução entre estas três políticas sociais.

O simples conhecimento por parte dos profissionais, a cerca dos serviços ou programas oferecidos nestas políticas sociais pode contribuir para superar a fragmentação do atendimento aos usuários – que na maioria dos casos, não possui mecanismos para acessar os diferentes serviços, localizados em espaços diferenciados, entre outros empecilhos.

Este processo de articulação deve permear as diferentes esferas de atuação até a gestão, incluindo a gestão do próprio CRAS ou CREAS, conforme ressaltado pelo MDS, como atribuição do Coordenador do CRAS “participar dos processos de articulação intersetorial no território do CRAS” (MDS, 2009, p, 42).

Em síntese, considera-se a intersetorialidade, como a articulação entre diferentes setores e saberes no âmbito das políticas sociais, para a criação de estratégias de atendimento a demandas concretas dos usuários, e desta forma, criar possibilidades de atendimento efetivo na perspectiva da integralidade. Isto exige a superação da burocratização e duplicidade de ações.

Assim, a intersetorialidade pode produzir ações efetivas e resolutivas que possam atender concretamente as demandas dos usuários produzindo resultados objetivos, que contribuam para a conquista de autonomia, a superação das condições de vulnerabilidade e risco social, e a prevenção para que o ciclo geracional de exclusão seja desconstruído.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES INTERSETORIAIS DESENVOLVIDAS EM PELOTAS

De acordo com os destaques feitos até o momento, a intersectorialidade é prerrogativa necessária para a efetivação do SUAS, que visa a proteção social integral dos usuários (PNAS, 2004). Sendo destacado tanto na NOB/SUAS (2012), quanto nos manuais de orientações para CRAS, CREAS e Centro POP (BRASIL, 2009).

A NOB/SUAS (2012) aponta a intersectorialidade como um dos eixos organizativos do SUAS para o alcance dos objetivos do sistema único. Entretanto a realidade evidenciada no município de Pelotas mostra que na sua operacionalização existem entraves e limites que devem ser superados para a efetivação da intersectorialidade.

O município de Pelotas, é classificado como um município de grande porte, segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) possuía uma população de 328. 275 habitantes, sendo destes 93, 27% residentes na área urbana, e 6, 73% residentes na área rural. O índice de população em extrema pobreza indicava que deste total de habitantes, cerca de 8, 74% encontravam-se em situação de extrema pobreza.

De acordo, com os relatórios de Informações sociais do MDS, até Agosto de 2014, o município tinha 33. 841 famílias cadastradas no CADÚnico, totalizando cerca de 99.151 pessoas cadastradas. Já o PBF, tinha em Outubro de 2014 cerca de 9.480 famílias beneficiárias, equivalendo a 53, 6% da estimativa total de famílias pobres no município. (MDS, 2014).

Na classificação do MDS, Pelotas é considerado um município de Grande Porte, com Gestão Plena. Possui cinco CRAS, um CREAS e um Centro POP.

Os serviços de Proteção Básica, de acordo com a NOB/SUAS têm como objetivos a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Sendo destinada à população em situação vulnerabilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou

fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (NOB/SUAS, 2012).

Os CRAS são unidades estatais públicas de assistência social, existentes, preferencialmente nos territórios com maior vulnerabilidade social. Possuem um caráter preventivo, e são considerados como a porta de entrada da PAS. O CRAS possui um papel fundamental na efetivação da intersetorialidade, pois tem como atribuição a gestão territorial da rede (NOB/SUAS, 2012). Ou seja, por estar localizado nos territórios, dentro das comunidades com maior vulnerabilidade e risco social, concretiza-se como espaço privilegiado, de fácil acesso e interação com a realidade, devendo ser o agente articulador da PAS com outros serviços de outras políticas sociais e demais espaços existentes na comunidade. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009), são considerados serviços da PSB: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e Serviço de proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

No caso da Proteção Social Especial (PSE), que se destina às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, ela atende situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas (NOB/SUAS, 2012). O CREAS executa as ações de proteção social especial de média complexidade, através de unidades estatais públicas de assistência social, destinadas a proteção social de famílias e indivíduos em risco social, diferente do CRAS, possui um caráter protetivo. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009), são considerados serviços da PSE de média complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Devido a este caráter protetivo, os encaminhamentos feitos pelo CREAS necessitam ser efetivos e monitorados, ou seja, a ação deve ser pensada em conjunto com outros serviços, através de um diálogo direto, envolvendo principalmente o poder judiciário e o sistema de garantia de direitos, como os Conselhos Tutelares e o Ministério Público.

A classificação do município de Pelotas/RS, como sendo de Grande Porte, com Gestão Plena dos serviços da Assistência Social, significa que este possui serviços nos diferentes níveis de proteção social, Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade. Entretanto fazem parte deste estudo apenas os serviços de Proteção Básica e Especial de Média Complexidade, conforme destacado no quadro a seguir:

Quadro 2 - Unidades de Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade da PAS em Pelotas

UNIDADE	LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE	TERRITÓRIO DE ABRANGÊNCIA
CRAS AREAL	Rua Profº Mário Peiruque, 1521, Bom Jesus	- Bom Jesus; - Jardim Europa; - Carpena/Leocádia; - Dunas; - Vasco Pires; - Darci Ribeiro; - Obelisco; - Solar da Figueira; - Vila da Palha; - Loteamento Clara Nunes; - Arco Íris; - Vila Anadir
CRAS FRAGATA	Rua Duque de Caxias, 869, Fragata (junto a Escola de Samba Unidos do Fragata)	- Fragata; - Simões Lopes; - Passo do Salso; - Guabiroba; - Gotuzzo; - Cohab Fragata; - Distrito Industrial
CRAS SÃO GONÇALO	Rua Dona Darci Vargas, 212, Navegantes 2	- Navegantes; - Fátima; - Cruzeiro do Sul; - Balsa; - Ambrósio Perret; - Anglo; - Umuharama; Marina Ilha Verde
CRAS TRÊS VENDAS	Rua 15, nº 45, Pestano (ao lado da Escola Santa Irene)	- Jardim do Prado; - Vila Princesa; - Loteamento Santa Rita; - Sítio Floresta; - Py Crespo; - Cohab Pestano; - Pestano; - Residencial dos Municipários; - Sanga Funda; - Cohab Tablada; - Getúlio Vargas; - Santa Rita de Cássia; - Vila Silveira; - Vila Peres; - Cohab Lindóia; - Santos Dumont; - Lindóia; - Santa Therezinha; - Quilombo do Algodão; - Quilombo do Morro do Caixão
CRAS CENTRO	Rua Voluntários da Pátria, 2252, Centro	Centro; - Porto; - Várzea; - Colina do Sol; - Novo Mundo; Vila Castilhos; - Barão de Mauá; - CohabPel; -Loteamento Ceval
CREAS	Rua Barão de Itamaracá, 690, Bairro Cruzeiro	Todo o município
Centro POP	Rua Gonçalves Chaves, 813 Centro	Todo o município

FONTE: Quadro construído pela autora, com base nos dados da pesquisa.

Com exceção do CRAS Centro e do Centro POP, os demais serviços estão localizados em territórios caracterizados pela vulnerabilidade social, sendo este um fator positivo para o atendimento das demandas da população. Entretanto, o espaço territorial de referência destas unidades, extrapola a capacidade de atendimento das equipes. Um exemplo a ser destacado, diz respeito a uma das unidades da proteção básica, que abrange sozinha, um território de 20 microrregiões, com uma equipe técnica inferior a determinada na NOB-RH/SUAS (2007), e uma estrutura física inadequada para atendimento. Sendo que no mesmo território existem cerca de 18 UBSs, com as quais o CRAS necessita de articulação e diálogo constante, o que se torna impossível, acontecendo aproximação somente com as UBSs mais próximas.

Esse procedimento acaba sendo refletido na qualidade de atendimento aos usuários, não permitindo um atendimento integrado, devido à falta de equipe técnica e estrutura física para que isto aconteça.

Uma composição adequada das equipes é um fator fundamental para atendimento as complexas demandas apresentadas pelos usuários, conforme preconizado pela NOB-RH/SUAS, que estabelece parâmetros para a composição de equipe técnica, considerando a área territorial e o número de famílias referenciadas. Entretanto, conforme analisado no Quadro 3 a existência de uma equipe técnica mínima, conforme estabelecido, ainda é um desafio a ser efetivado, pois em muitos casos, as equipes são compostas apenas por dois profissionais, para atender a demandas de todo o território de abrangência do serviço.

Quadro 3 - Equipe Técnica das unidades da Proteção Social Básica

UNIDADE	EQUIPE EXISTENTE	EQUIPE MÍNIMA (NOB-RH/SUAS)
CRAS AREAL	2 Assistentes Sociais; 1 Psicóloga	4 Técnicos; 2 Profissionais de Serviço Social; 1 Profissional de Psicologia; 1 Outro profissional de nível superior
CRAS CENTRO	2 Assistentes Sociais; 2 Psicólogas	
CRAS FRAGATA	1 Assistente Social; 1 Psicóloga	
CRAS SÃO GONÇALO	2 Assistentes Sociais; 1 Psicóloga	
CRAS TRÊS VENDAS	2 Assistentes Sociais; 1 Psicóloga	

FONTE: Quadro construído pela autora, com base nos dados da pesquisa.

Foi possível observar através dos dados coletados, que em nenhuma das unidades de atendimento da Proteção Social Básica (PSB), as equipes estavam completas, resultando na priorização das demandas com maior gravidade, conforme relatado tanto por técnicos, quanto pelos coordenadores entrevistados, conforme pode ser percebido na seguinte manifestação: “priorizamos mais por nossa necessidade, por demandas que nós temos aqui, mais para dar retorno” (TPS 5).

Assim, os técnicos acabam priorizando o atendimento de demandas dos usuários em atendimento no CRAS, e não priorizam as necessidades de contra referência, oriunda dos serviços de outras políticas sociais. O que, de certa forma, constitui um empecilho na efetivação da intersetorialidade, e um reflexo das condições de trabalho, conforme justificado por GPS 2: “às vezes, a gente não consegue dar continuidade por uma sobrecarga de trabalho, não consegue focar [...], as ações que existem são muito individualizadas”. Observa-se que as ações existentes na PSB, são pensadas de acordo com as demandas dos usuários, sendo dirigidas para atender a casos específicos. Não existe uma continuidade nas ações e nos contatos com outras políticas sociais.

As ações intersetoriais existentes, mesmo que incipientes são relacionadas principalmente entre a saúde, educação e a previdência social, presente em todos os CRAS, sendo mais efetivas e contínuas em alguns, e efetuadas de acordo com a demanda, ou necessidade do serviço, conforme destacado no relato

É muito restrito, não é rotina, é uma coisa eventual, não é uma coisa sistemática. Surge de acordo com a demanda. Esses retornos com a saúde, mais por um empenho da equipe, não que seja uma coisa combinada previamente. Acontece por empenho nosso, por que vamos estabelecendo vínculos (CPAS 2).

Com relação a demanda dos usuários que necessitam de articulação com outras políticas sociais, foram destacadas por técnicos, coordenadores e gestores, as principais demandas, conforme destacado no Quadro 4.

Quadro 4 - Demandas identificadas na PAS para outras políticas sociais

DEMANDAS	
Proteção Social Básica (PSB)	Proteção Social Especial (PSE)
Serviços de saúde: UBS, saúde mental (CAPS e CAPS AD)	Saúde (Saúde mental, e internação de usuários de drogas)
Habitação (Minha Casa, Minha Vida)	Educação
Previdência Social (BPC)	Trabalho e Renda
Educação (acesso a educação infantil)	Poder Judiciário (Defensoria Pública, Ministério Público)
Conselho Tutelar	Conselho Tutelar, Delegacia da Mulher

FONTE: Quadro construído pela autora, com base nos dados da pesquisa.

As demandas identificadas na PSB e na PSE são de certa forma, semelhantes em alguns aspectos. Por exemplo, quando relacionado às políticas de saúde e educação, que foram citadas em todos os serviços. Porém a PSE, possui demandas específicas que refletem o perfil de atendimento realizado, pois envolvem a violação de direitos, como do Idoso, da Mulher, da Criança e do Adolescente.

Entretanto, a identificação destas demandas não significa, necessariamente, uma articulação entre esses serviços. Através da análise dos dados coletados é possível observar a seguinte articulação no âmbito da PSB.

Figura 1- Articulações dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) em Pelotas



FONTE: Elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

O trabalho desenvolvido em conjunto com a saúde e a educação, tem como destaque o Programa Bolsa Família (PBF), para o monitoramento do cumprimento das condicionalidades do programa. Mesmo assim, conforme relatos, ações

caracterizadas como “esporádicas” (TPS 4), “não são uma rotina” (GPS 1), “é de vez em quando” (TPS 5).

Já no caso das ações da PAS com a previdência social, dizem respeito principalmente ao acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Nesse caso, a facilitação de acesso a informação, e relacionamento conjunto, foi possível segundo os entrevistados, após a realização de uma capacitação promovida pelo Serviço Social da previdência social com o objetivo de capacitar sobre o BPC e solucionar dúvidas, quanto aos encaminhamentos e funcionamento dos benefícios da previdência social. A capacitação possibilitou uma abertura, tanto de relacionamento entre as equipes técnicas, quanto de discussões de demandas efetivas, e como reflexo percebido pelos técnicos, uma facilidade de encaminhamentos e concessão dos benefícios, havendo inclusive redução dos benefícios negados.

No âmbito da Proteção Social Especial (PSE), a especificidade de atendimento, de situações risco, abandono e violência, ampliam a gama de serviços de demais áreas que são necessários para a efetivação do atendimento, o qual ao contrário da PSB requer um acompanhamento conjunto, e com maior proximidade.

De acordo com os dados coletados no contexto da PSE foi possível observar as seguintes articulações

Figura 2 - Articulação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) em Pelotas



FONTE: Elaborado pela pesquisadora, com base nos dados da pesquisa.

As ações desenvolvidas através da articulação com estes serviços envolvem além das políticas sociais, o poder judiciário e o terceiro setor. Conforme relato dos entrevistados da PSE, do mesmo modo que demandam ações por meio de outros setores, existe o recebimento de demandas de outras políticas sociais. Um exemplo, conforme relato de CPS 4, se refere a articulação desenvolvida em conjunto com a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (SMOU), para o atendimento de um morador de rua. Ou seja, existe um fluxo de relacionamento entre o CREAS e outros serviços públicos, que às vezes extrapolam as políticas sociais.

A intersetorialidade, conforme já destacado, tem como objetivos através de ações conjuntas com outras políticas sociais, ampliar a resolutividade e o acesso aos serviços, trazendo benefícios diretos aos usuários, com a melhoria da qualidade do atendimento oferecido, através de um atendimento integral.

Segundo relatos dos técnicos e coordenadores da PSB e PSE, participantes da pesquisa, o objetivo das ações desenvolvidas em conjunto com outras políticas sociais, seria a facilitação do acesso a direitos sociais, de acordo com as demandas dos usuários, conforme destacado

1. Uma melhor qualidade no atendimento para o usuário, por que muitas vezes ele chega aqui, e não sabe o que fazer, daí a gente entra em contato com a saúde, e pedimos informação. Às vezes falta esse acesso a informação para ele, e acabamos fazendo essa mediação (CPS 3).
2. Fazer com que essas pessoas sejam atendidas de forma integral, e não fragmentada, essa é a condição que a gente tenta. Temos que usar todas as ferramentas para o usuário, através da saúde, da redução de danos, para garantir seus direitos, dos usuários (CPS 4).

Entretanto, esses relatos acabam reforçando que as ações desenvolvidas em conjunto ainda são restritas e individualizadas, e em alguns casos permanecendo na lógica do encaminhamento e do simples contato em busca de informação. Porém, embora as ações sejam individualizadas, de certo modo, trazem benefícios direitos aos usuários, como a redução de encaminhamento equivocados e, principalmente com o rompimento da chamada “peregrinação” das famílias em busca do serviço adequado para a sua demanda. Fato destacado como sendo uma preocupação dos técnicos evitar que “as famílias fiquem pipocando” (TPS 3), em busca do atendimento.

E com relação aos encaminhamentos cabe destacar, a obtenção de efetividade destes, nos espaços onde existe um laço de relacionamento entre as unidades de diferentes políticas sociais, conforme analisa o entrevistado: “percebe-se a diferença nos encaminhamentos feitos pelos serviços que existe articulação, com maior quantidade de informações. Ele é mais completo e isso facilita muito” (TPS 1).

Essa abertura de diálogo e o retorno no atendimento a demandas indicam alternativas para a ampliação das ações intersetoriais, potencializando a capacidade resolutiva dos serviços, quando pensados de maneira articulada e integral.

Ao mesmo tempo as tentativas de fortalecimento dos vínculos entre os serviços de diferentes políticas sociais e o CRAS, acabam sendo um mecanismo de

legitimação e reconhecimento do papel do CRAS no município, pois conforme destacado por TPS 2, falta conhecimento dos outros serviços, sobre o papel do CRAS.

As ações que existem são muito individualizadas, se busca de acordo com a demanda. Mas o que tem de avanço nisso, de forma prática, o atendimento do usuário, mas isso ainda não é suficiente. Para se ter uma intersectorialidade, tem que chegar a outro nível, de planejamento. Precisava se estabelecer um fluxo, um canal de comunicação (GPS 2).

Esse entendimento de ação intersectorial de acordo com a demanda apresentada reflete a fragilidade das relações estabelecidas, que identifica a prática do encaminhamento como a ação intersectorial.

Outro fator relevante observado por técnicos e coordenadores, demonstra o nível de fragmentação das políticas sociais, onde muitas demandas, não obtêm o retorno adequado o que em alguns casos, pode contribuir para o agravamento da situação social da família ou indivíduo atendido

Os programas não atendem a todas as necessidades. Às vezes, sabemos que existe a necessidade, e qual a ação. Mas não podemos executar, por que não é nossa. E isso de certa forma, quando não existe um trabalho conjunto, impede o atendimento do que o usuário precisa (CPS 4).

Assim, o fato é que em alguns casos essa fragmentação, e falta de trabalho conjunto pode significar a não resolução da demanda do usuário, como o caso de um dependente químico, que na busca por atendimento imediato, não consegue um acolhimento na unidade de referência, por que o encaminhamento foi proveniente de um CREAS, ou CRAS, e não de uma UBS, como destacado por um dos entrevistados. E, neste caso, a orientação dada foi retornar ao serviço com encaminhamento da UBS, para assim proceder o acolhimento. Como resultante, o usuário, não seguiu a orientação, e não buscou atendimento posterior.

Portanto, existem avanços necessários para a superação dos limites e desafios evidenciados na efetivação da intersectorialidade, e, entre estes, destaca-se

o reconhecimento por parte de outros serviços, da PAS e do SUAS, como uma política pública e um direito social.

3. A INTERSETORIALIDADE COMO UM PROCESSO INCIPIENTE

Este capítulo analisa o processo incipiente da intersectorialidade na PAS em Pelotas/RS, evidenciando a falta de comunicação entre as esferas da própria política, sendo refletida na comunicação entre os serviços, como a falta de informações básicas, dificultando o encaminhamento efetivo das famílias atendidas.

Da mesma forma, é realizada uma análise dos principais limites, dificuldades e desafios para a efetivação da intersectorialidade no município, tanto na gestão, quanto na execução da PAS.

3.1 A COMUNICAÇÃO ENTRE GESTÃO E EXECUÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE

Pensar a intersectorialidade nas políticas sociais requer, conforme já destacado, um diálogo constante entre os agentes envolvidos, no caso, entre os diversos serviços das diferentes políticas sociais. Este diálogo deve produzir uma construção conjunta de intervenções para atendimento a demanda dos usuários. Entretanto observamos que este ainda é um processo incipiente, que requer avanços significativos na PAS no Município de Pelotas.

A falta de comunicação entre os setores, e principalmente entre a gestão e a execução da PAS pode ser destacada no contexto analisado. São diversos os fatores que incidem na comunicação ou na ausência desta, tais como: falta de interesse político-administrativo, ausência de espaços de discussão coletiva, sobrecarga dos profissionais que atuam na execução das políticas sociais, e ainda, a falta de um fortalecimento do que podemos chamar de uma “cultura de intersectorialidade”.

No caso da PAS, observamos que a intersectorialidade se torna imprescindível para a possibilidade de proteção social aos usuários, como no caso da Proteção

Especial, que requer atendimento mais efetivo e acompanhamento direto dos encaminhamentos, devido a peculiaridade do risco social a qual a população usuária está exposta.

Mas, por que uma “cultura de intersetorialidade”? Por que embora a intersetorialidade seja evidenciada enquanto eixo estruturante do SUAS (NOB/SUAS, 2012), ainda é considerada uma “qualidade profissional”, conforme destacado no relato do entrevistado, que afirma que “depende muito do profissional que tá sentado na tua frente” (TPS 1). O fato de um profissional buscar a articulação com diferentes serviços da saúde, educação, ou outras políticas sociais para o atendimento ao usuário, é visto como uma qualidade pessoal deste profissional, e da mesma forma, quando não há este interesse, acaba sendo naturalizado. Entretanto

A ação intersetorial é um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersetorial (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

A ação intersetorial transcende a simples ação, requer pactuações que vão além da execução. Deve ser entendida enquanto processo de gestão, não podendo ser atribuída somente a capacidade de cada profissional, se levarmos em consideração a proposta de eixo estruturante do SUAS.

Este aspecto remonta para outra questão importante, a falta de comunicação entre os setores da própria PAS, tendo em vista que não foi relatado por nenhum entrevistado, tanto da gestão, quanto da execução, a existência de espaços de discussão coletiva, que oportunizem a exposição das dificuldades e das estratégias que podem ser usadas para a efetivação da PAS. O que de certo modo, reflete uma falta de diálogo, e uma relação vertical entre os setores da própria assistência social, ficando na maioria dos casos os serviços de PSB e PSE responsáveis pela criação de espaços de discussão alternativos com outros serviços existentes nos seus territórios. Não existe um protocolo, uma ordenação destes espaços, os quais quando existentes são caracterizados pela espontaneidade e esporadicidade na sua efetivação.

Além disso, existe certo descrédito entre os técnicos quanto a experiências de espaços de discussão realizados em outros momentos, devido a falta de continuidade nas discussões, e a não implementação das propostas construídas como evidenciado no relato transcrito a seguir:

Há anos eu vejo isso. É que quando sentam para discutir só discutem. A gente não sai com aquela coisa assim, de efetividade. Eu já discuti isso daí umas quinhentas vezes, mas não tem uma objetividade. Por exemplo: se é isso que a gente precisa, então vamos fazer alguma coisa! Mas é aí, quando chega no vamos fazer alguma coisa, a coisa morre por aí. Discutir se discute. Eu estou careca de discutir. (TPS 1).

A falta de objetividade nas discussões, ou ainda, na execução das propostas elaboradas com as discussões, ainda é na opinião dos técnicos da PAS em Pelotas, um fator de desconformidade no processo de comunicação entre os setores da própria política de assistência social. Fator que traz como resultante, a falta de adesão a propostas de criação de novos espaços de participação e a legitimidade destes.

Analisando a comunicação entre os setores da PAS, destacou-se outro ponto importante. A informação não é socializada entre as esferas do SUAS no município, ficando na maioria dos casos restrita aos setores internos da secretaria municipal, pois os CRAS e CREAS não contam com recursos que auxiliem a sua efetivação como acesso a internet, na qual as informações circulam com rapidez e transparência. Assim, principalmente as informações relacionadas a ofertas de programas e serviços por outras políticas sociais, como por exemplo, as vagas para os Cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)¹⁴ geralmente não são conhecidas pelos técnicos que atuam nos CRAS e CREAS.

Esta concentração da informação permanece latente, quando o mediador de informação entre a gestão e a execução da PAS, acaba sendo o próprio usuário dos serviços, onde ele acaba sendo disseminador das informações, conforme

¹⁴ O PRONATEC foi implementado através da Lei Nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. (BRASIL, 2011)

exemplifica a manifestação de que “às vezes, a informação chega pelo usuário, não pela secretaria, pela gestão. Muitas vezes, o usuário vem com a informação, daí temos que ir atrás e confirmar e buscar essa informação. E nós somos a PSB, somos a porta de entrada” (CPS 3). Assim, fica evidente a falta de comunicação entre os setores da própria PAS, sendo distante a percepção sobre a realidade vivenciada pelos técnicos e coordenadores dos CRAS e CREAS, e a relatada pela gestão, que entende a intersetorialidade como uma prioridade “nós enxergamos a intersetorialidade como um dos principais objetivos da gestão. Existe uma discussão com os técnicos, mas ainda é um processo “miudinho”, porém é um objetivo” (GPS 1).

A distância nos discursos de técnicos e gestores da PAS, pode ser um reflexo de que “a intersetorialidade é um processo ainda não incorporado à prática de gestão [...]. Embora muito citada, tal estratégia gerencial aparece predominantemente no negativo, ou seja, como algo que não acontece” (SILVA, 2014, p. 175). Assim, é possível afirmar que existe a “não cultura da intersetorialidade”, onde observamos cada vez mais processos entendidos como intersetoriais, mas que resultam apenas no encaminhamento, sem acompanhamento mais efetivo, sem construção compartilhada de estratégias de ação, refletindo no atendimento às famílias e indivíduos, que acabam percorrendo verdadeiras “peregrinações” em busca de acesso a proteção social.

A questão da comunicação se torna fundamental para a efetivação da intersetorialidade, assim,

A questão fundamental da intersetorialidade é a ruptura das barreiras comunicacionais que impedem o diálogo entre diferentes setores. (...) desse modo, a intersetorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese. A ação intersetorial, para ser consequente, implica tomar problemas concretos, de gentes concretas, em territórios concretos (MENDES, 1996, p. 94).

A (in)comunicação é um responsável direto por essa “peregrinação” dos usuários, através de encaminhamentos equivocados e ações duplicadas. E que conforme análise de um técnico entrevistado, esse é um fato ocasionada pela falta de informação dos serviços existentes no território,

E é comum de muitos usuários virem com encaminhamentos que não são para nós, e as pessoas que encaminham não sabem qual é a função do CRAS. Porém, talvez a gente também faça isso sem saber. Encaminhe a pessoa que ao chegar lá, e nem era para aquele local. E isto por causa da falta de comunicação (TPS 2).

Do mesmo modo, o relato aponta a falta de comunicação entre os serviços do território com o CRAS e vice-versa. Geralmente, o CRAS não toma conhecimento se o encaminhamento foi atendido, se o usuário conseguiu acessar o serviço para o qual foi encaminhado. Por outro lado, foi analisado que este processo sofreu uma redução quando os encaminhamentos eram oriundos de unidades com as quais foi estabelecido um fluxo de comunicação.

Além da falta de comunicação outro fator que influencia na efetivação da articulação entre as políticas sociais, destacada pelos entrevistados, refere-se a abertura para o diálogo por parte dos profissionais e das instituições, onde destaca-se a dificuldade de relacionamento da PSB, com o Poder Judiciário e o Conselho Tutelar

A gente faz ofícios, memorandos para outros órgãos, como Promotoria, Conselho Tutelar, mas não se tem resposta. Não é uma engrenagem, não é assim, quando entro em contato, tenho resposta. Não, eu não tenho, e muitas vezes sentimos dificuldade, como uma barreira (TPS 2).

Portanto, mesmo quando há tentativa de contato e de articulação, há dificuldade na manutenção de um relacionamento efetivo entre a PSB, Conselho Tutelar e a Promotoria, o que acaba sendo negativo, principalmente para o atendimento do usuário e acompanhamento das famílias dentro do CRAS, e a fragilidade enfrentada pela família naquele momento, pode acabar evoluindo para uma situação de risco. Ou seja, o trabalho preventivo, o monitoramento e acompanhamento para a superação das vulnerabilidades, por não conseguir se efetivar em uma perspectiva de integralidade acaba ineficiente, sem impedir a evolução do quadro. E, a falha da PSB pode conduzir a necessidade da família ter que recorrer a um atendimento especializado, na PSE.

No caso da PSE, pelo relato das demandas atendidas, e os serviços prestados, observou-se uma integração maior com o Poder Judiciário, e os serviços de garantia de direitos, como os conselhos e a Polícia Civil, principalmente a Delegacia de Proteção à Mulher, sendo desenvolvidas ações em conjunto, no acompanhamento das famílias, na realização de visitas domiciliares e nos encaminhamentos realizados. A seguir, apresenta-se um relato ilustrativo:

Nós fazemos com a UBS visitas conjuntas, também com o Ministério Público, e com o Conselho Tutelar, de acordo com o que é solicitado para atender algum caso. Fazemos ações para os adolescentes das medidas socioeducativas de meio aberto, onde o pessoal da saúde vem e fazemos palestras e ações educativas em conjunto. No caso das internações compulsórias, fazemos as visitas e os relatórios em conjunto com o Ministério Público. Por que a continuidade desse processo, sempre é feita através de contatos, de discussões e reuniões, e sempre em conjunto (CPS 3).

Ou seja, existem ações desenvolvidas em conjunto que buscam o atendimento as demandas dos usuários, e que, mesmo de forma isolada, ou individualizada, produzem resultantes positivos aos usuários.

Embora as ações identificadas por técnicos e gestores não evidenciem a efetivação da intersetorialidade como uma prática cotidiana, como uma rotina de trabalho, as ações desenvolvidas têm produzido certa resolutividade no enfrentamento das demandas. Desta forma, existe a necessidade de avanço nas ações, com planejamento e pactuações que criem mecanismos para a efetivação da intersetorialidade na PAS.

3.2 “UM PASSO DE CADA VEZ”: LIMITES, DIFICULDADES E DESAFIOS PARA AVANÇAR

A efetivação da intersetorialidade ainda requer avanços na execução e na gestão da PAS. Como destacado anteriormente as ações analisadas, ainda apresentam caráter individualizado, e com desenvolvimento esporádico. Através da

análise do relato dos entrevistados foi possível a identificação dos principais limites, das dificuldades e dos desafios para a efetivação da intersectorialidade.

Os principais limites encontrados na efetivação da intersectorialidade, na análise dos técnicos e coordenadores do SUAS, dizem respeito a infraestrutura das unidades e a falta de equipe técnica suficiente para o atendimento, como destacado nos relatos a seguir:

1. Percebo a dificuldade na parte de recursos, nos recursos humanos. Estamos agora com a nossa equipe mínima, que não dá conta da demanda. Essa palavra mínima, que aparece no SUAS, faz com que as prefeituras se limitem a esse mínimo, e optem por um mínimo, que não dá conta de uma demanda, que é máxima (TPS 6).
2. A gente se depara às vezes, com uma estrutura aquém da mínima. Na verdade esse nome “mínima”, não deveria existir, deveria ser a equipe obrigatória, por que essa ideia de mínimo, reduz ainda mais. (TPS 4).

Essa definição de equipe mínima estabelecida é vista pelos técnicos da PAS como um empecilho na efetivação da política, pois na visão deles, acaba sendo um mecanismo para a gestão municipal justificar o número de técnicos das unidades, no entendimento de que um número superior ao estabelecido poderia significar um desperdício de verba pública – segundo análise dos técnicos entrevistados. Porém, quando a gestão foi questionada sobre os recursos humanos da PAS, a deficiência foi apontada como resultante da rotatividade dos profissionais,

As equipes, não estão completas, por que existe uma rotatividade de pessoal muito grande nos serviços, isso é um fator que envolve principalmente a questão financeira. As pessoas fazem concursos que pagam mais, daí elas passam e vão embora. Aí entramos no processo burocrático, de nova convocação, ou se não tiver concurso, de um novo processo seletivo, e isso demanda tempo (GPS 1).

Porém, esses aspectos não constituem uma esfera exclusiva dos profissionais técnicos da PAS, permeiam a gestão municipal, no que diz respeito a burocracia da gestão pública, a falta de qualificação profissional no âmbito da gestão, e a rotatividade dos gestores, já que a gestão das secretarias municipais são consideradas como cargos de confiança, conforme destacado por um dos entrevistados.

Existe uma sobrecarga de trabalho. A gestão pública é uma coisa complicada, por que ela muda de quatro em quatro anos, e isso é um atraso. Começa tudo do zero, as pessoas vem sem ter experiência naquilo. Daí até se aprender, se aprofundar em todo aquele trabalho de gestão, já se perdeu muito tempo. A burocracia consome muito a gente. E isso daí tira tempo da gente pensar essas outras coisas, por que tens que fazer funcionar a máquina que está na tua frente (GPS 2).

A gestão pública acaba se tornando engessada devido a estas questões, onde a simples tomada de decisão não é garantia de efetivação imediata da ação, sendo dependente dos processos burocráticos e extremamente complexos neste sistema, onde a convocação de um técnico para ocupação de uma vaga pode significar uma espera de mais de 30 dias.

Por outro lado, no âmbito da rotatividade dos profissionais a precarização das relações de trabalho e a baixa remuneração salarial acaba reforçando a busca por melhores condições de trabalho, sejam estas financeiras, ou até mesmo estruturais.

Observamos que o cumprimento das normatizações, quanto às estruturas físicas e recursos humanos necessários ao atendimento, previstas nas NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS, necessitam de maior atenção da gestão municipal. Foi possível a identificação de espaços de trabalho, sem condições de atendimento e acolhimento dos usuários. No momento da realização das entrevistas em uma das unidades da PSB, o serviço não contava com telefone para contato, sendo que os técnicos utilizavam os próprios celulares para contatar outros serviços, para informações sobre encaminhamento e até mesmo para discussão de casos em conjunto.

Condições precárias de trabalho são refletidas indiretamente na qualidade dos serviços. Embora a equipe identificasse uma adesão e confiança dos usuários, conforme relatado, a limitação das respostas às demandas era visível, desde a simples realização de uma visita domiciliar, onde acabavam sendo desenvolvidas aquelas que podiam ser realizadas a pé, já que não era possível o uso de condução.

1. É uma vergonha, não temos estrutura, não temos computador, impressora, mas temos verba para isso. A PAS está deixada de lado. Como se podem fazer ações intersetoriais se não se tem nem telefone para isso? Nós estamos sucateados (TPS 5).

2. Além das carências dos nossos serviços, os serviços das outras políticas sociais, também têm as carências, e muitas vezes os espaços de discussões que existiam, acabam sendo para falar das dificuldades de cada serviço (TPS 4).

Esse destaque do compartilhamento de “carências” com outras unidades de outras políticas sociais, remonta ao questionamento, de que como é possível a efetivação da intersetorialidade, “se cada um fica gritando em um canto, pedindo socorro” (CPS 4). Ou seja, a falta de investimento em estrutura física adequada, com material permanente mínimo para a realização do trabalho das unidades, ainda é um limitador compartilhado por diferentes políticas públicas.

Eu acho que tinha que ter uma fiscalização obrigatória. Por que tem que haver estrutura, tem que ter equipe, senão emperra o trabalho. Então, é a estrutura, essa falta de profissional técnico. Isso é uma limitação. Ainda bem que nós temos um vínculo com o usuário. Mas nós não temos as mínimas condições de estrutura física e técnica aqui. Daí a gente fica se perguntando: Cadê a verba desse CRAS que vêm por mês? (CPS 3).

Outro fator relevante é a falta de capacitação, e de espaços de discussão permanentes, ou até mesmo esporádicos, que envolvam diferentes setores. A capacitação no âmbito do SUAS possui normativa própria, através da Política Nacional de Capacitação (PNC/SUAS) sendo destinada a todos os atores da área da Assistência Social – gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não-governamentais integrantes da rede socioassistencial, e conselheiros, conforme destacado na NOB-RH/SUAS (2007), sendo de responsabilidade da gestão federal, estadual e municipal. A gestão municipal deve incentivar e criar estratégias de capacitação contempladas no PPA da Assistência Social. Porém, a identificação das capacitações necessárias, que atendam as demandas das equipes técnicas, é uma atribuição dos coordenadores das unidades, conforme destacado na NOB-RH/SUAS

Considerando que as equipes de referência são compostas por diferentes categorias profissionais, do ponto de vista da gestão do trabalho, a coordenação do CRAS fomenta o trabalho articulado entre os profissionais, estimulando a troca de conhecimentos e a produção de novos saberes. Ao mesmo tempo, reconhece as necessidades de capacitação e formação

continuada da equipe que coordena com vistas a superar dificuldades e melhorar a qualidade dos serviços (2007, p. 33).

Entretanto, essa é uma prática que ainda deve ser incorporada pelos coordenadores, pois estes entendem que as iniciativas devem vir da gestão. Existe um distanciamento entre as atribuições da gestão e da execução na ótica dos entrevistados, principalmente quando questionados sobre o papel de ambos na intersetorialidade, e sobre os resultados que essas ações poderiam produzir

Eu acho que a gestão não entra muito nisso. É mais uma questão de profissional técnico, para profissional técnico. Nessa coisa, de encaminhar, ligar para outro serviço, ir atrás de informação. Eu acho que a demanda está tão grande, que eles não têm tempo para isso (TPS 6).

Entretanto, a gestão possui um papel fundamental na efetivação das ações intersetoriais, como incentivador da intersetorialidade, e não somente como responsável pela parte burocrática, enquanto as equipes ficam responsáveis somente pela execução da PAS.

Embora a infraestrutura deficitária, a falta de capacitação e de espaços de discussão, e a falta de uma equipe técnica adequada à demanda, possam ser considerados como limites a efetivação da intersetorialidade, ainda há outros fatores que são necessários para que ela possa ser concretizada. Ela necessita de uma “mudança gerencial ampla, intimamente ligada às estratégias de descentralização, envolvendo o processo da política” (SILVA, 2014, p. 175). Ou seja, a intersetorialidade requer uma mudança no direcionamento de atuação, no desenvolvimento estratégico das ações da política, na gestão e na execução. No contexto analisado, as ações são desenvolvidas de maneira individualizada, ou seja, “se trabalha muito ainda na ótica individual, quem está na ponta percebe que ainda existem muitos estraves, e essa nova cultura, acho que vai levar algum tempo” (CPS 3).

Conforme já destacado, para que seja possível a efetivação de ações intersetoriais, que visem a integralidade do atendimento ao usuário, existe a necessidade de ações integrais, que busquem o enfrentamento conjunto destas demandas, articulado com outras políticas sociais, com um fluxo contínuo de

socialização da informação. Ou seja, “a primeira coisa a ser feita é essa mudança de paradigma, que significa uma reforma do pensamento: é preciso pensar de outro jeito” (INOJOSA, 2001, p. 106).

Por isto, se entende que é preciso que haja a adoção da cultura da intersetorialidade, como uma ferramenta de trabalho, através da pactuação e construção de um planejamento de ações e de um fluxo de atendimento, entre os serviços. E desta forma, incorporando a intersetorialidade como um eixo estruturante do SUAS, e não como uma qualidade de um profissional dedicado.

A falta de abertura profissional para o diálogo é apontada por técnicos e gestores, como uma dificuldade enfrentada na concretização da intersetorialidade na PAS em Pelotas, como observado

1. Isso depende de cada profissional. E isso é um entrave muito grande, por que, às vezes, se tem a rede, mas o profissional não pensa da mesma maneira que tu. Ele não tem foco no objetivo do atendimento, daí começam os buracos na rede (TPS 4).

2. A intersetorialidade depende muito dos recursos humanos. Falta um pouco de disponibilidade dos profissionais, que estão trabalhando, dedicação. Isso depende muito do profissional, principalmente a iniciativa de abrir espaços para discussões (CPS 1).

A intersetorialidade requer uma abertura para um diálogo mais efetivo, e isso acaba sendo entendido na visão de técnicos e coordenadores do SUAS, como um maior interesse do profissional no trabalho. E de certa forma, uma naturalização desta prática como um atributo pessoal, e não como uma prerrogativa da PAS, e principalmente como uma atribuição do CRAS.

Outro fator que merece destaque remete à dimensão territorial de abrangência das unidades, como o caso do CREAS, que sozinho atende as demandas de média complexidade do município. No caso da PSB, não é diferente. Embora existam cinco CRAS em Pelotas, os territórios de referência acabam extrapolando a capacidade de atendimento das equipes, que atuam dentro –ou abaixo- do mínimo estabelecido,

O território é muito grande, e às vezes parece que não temos perna para dar conta da demanda. Ainda existem muitas famílias que ainda não

conhecem o nosso serviço, e a gente precisa dar visibilidade ao trabalho do CRAS, pois somos a porta de entrada da proteção social (CPS 2).

A capacidade de atendimento das unidades, refletida através de uma estrutura deficitária, amplia a dificuldade de elaboração conjunta de ações com outras políticas sociais.

Em alguns casos, a concretização de ações intersetoriais acaba tendo como dificuldade, a falta de abertura de alguns serviços para um trabalho articulado, como observado por técnicos da PAS no contato com os mecanismos do Poder Judiciário, onde muitas vezes não há retorno nas solicitações.

Novamente, a dificuldade de comunicação, e de socialização da informação acaba refletindo na qualidade do atendimento aos usuários, manifestada através da demora na devolução de respostas, ou pelo desencontro de orientações. Contribuindo para a “peregrinação” dos usuários em busca de atendimento e resposta às demandas, e ao mesmo tempo reforçando a duplicidade de ações.

A construção de ações planejadas conjuntamente tem se constituído como um grande desafio a intersectorialidade, conforme destacado por Monica Senna,

Do ponto de vista analítico, um desafio central é justamente construir um quadro teórico-metodológico capaz de acompanhar a dinâmica de implementação das ações em sua processualidade, buscando examinar os atores sociais, interesses, ideias, instituições, limites e possibilidades e de que forma eles interferem nesse processo (SENNA, 2013, p. 264).

Assim, embora as ações intersetoriais já destacadas, sejam caracterizadas pelo caráter individual e esporádico, elas são consideradas como um primeiro passo para a efetivação da intersectorialidade. Inclusive foram destacados os resultados positivos destas ações nos espaços onde ocorrem

Alguns espaços tem buscado fazer uma articulação no território, e nós observamos que isso foi muito positivo. Inclusive, outros serviços também perceberam, o que acabou gerando outras iniciativas nesse sentido. Esse é um processo que é meio tímido, mas ele está começando. Pode ser que a partir daí, se comece a ampliar a discussão para além do território e se efetive a intersectorialidade (GPS 2).

Ou seja, mesmo com ações isoladas, sem planejamento ou um fluxo prévio, os espaços de construção conjunta que estão sendo construídos, trazem como resultante a criação de laços de trabalho e confiança, que permitem a abertura para um diálogo conjunto.

A adoção de uma “cultura intersetorial”, demanda a efetivação de um fluxo de atendimento, um protocolo a ser seguido pelos serviços, na elaboração e implementação de ações conjuntas. Até então, não foi possível observar a existência de uma sistematização desse processo. É que para técnicos e gestores a intersetorialidade é algo almejavável, mas que não existe na prática. Existe o discurso da importância da intersetorialidade na política pública principalmente na PAS, destacam-se os avanços e os resultados que ela traria para a gestão, para a execução e principalmente na qualidade dos serviços oferecidos aos usuários. Entretanto, essa importância, acaba sendo deixada em segundo plano na prática.

De qualquer forma, se levarmos em consideração a precariedade dos serviços, e a estrutura física e de recursos humanos deficitária, fica evidente a necessidade de implementação concreta da PNAS e do SUAS. Em algumas unidades a luta diária é pelo reconhecimento de seu papel como integrante de uma política social, no território, através de serviços de proteção social, e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A gestão por sua vez, necessita criar espaços de incentivo a prática de intersetorialidade, através das capacitações consideradas necessárias para o trabalho no SUAS, não somente no sistema regulatório, mas na visão de técnicos e gestores dos serviços. Além disso, necessita empreender um reordenamento estrutural das unidades, principalmente as de PSB, com aumento do investimento na infraestrutura física e nos materiais permanentes de trabalho. Não é possível a naturalização de um serviço de proteção social sem telefone, em meio a chamada “era digital”.

No âmbito da execução é necessário que aconteça a apropriação do processo de conhecimento da intersetorialidade como uma ferramenta de trabalho, mas principalmente como eixo estruturante do SUAS. Ela não pode ser compreendida como resultado da motivação profissional. Ainda, tem que haver a apropriação do papel de cada nível da PAS, na efetivação da intersetorialidade, que

não deve ser pensada como uma atribuição exclusiva da execução, pois a gestão possui papel fundamental, de incentivadora.

A criação de espaços de discussão conjunta entre os diferentes setores das políticas sociais traz benefícios diretos para os usuários ao propiciar um atendimento integral, e principalmente resolutivo, superando a “peregrinação” por atendimento. Além disso, pode qualificar a ação dos técnicos e gestores do SUAS, possibilitando a efetivação da proteção social através de serviços de qualidade, sem duplicidade de ações e menos burocráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto analisado indica que a intersectorialidade na PAS ainda é um processo incipiente, caracterizado por ações esporádicas, sem continuidade, e muitas vezes individualizadas. Existe a necessidade de adoção de uma “cultura de intersectorialidade”, tanto por gestores, quanto por técnicos para a efetivação de um atendimento integral dos usuários.

A PAS precisa se tornar uma prioridade no âmbito da gestão municipal, com um aumento nos investimentos em capacitações, e principalmente na melhoria das estruturas físicas das unidades de atendimento, onde foi constatada certa precariedade, como falta de espaço físico, falta de telefone, e materiais permanentes, como impressora, computadores e acesso a internet.

Do mesmo modo existe a necessidade de efetivação do previsto na NOB-RH/SUAS (2006), com o cumprimento de equipe técnica mínima para os serviços da PSB e da PSE.

Ainda são muitos os avanços necessários para a efetivação da intersectorialidade, entretanto existem ações sendo desenvolvidas, mesmo que esporádicas, que podem resultar em uma articulação intersectorial constante. Estas ações evidenciam a importância do trabalho conjunto, articulado e construído entre diferentes setores, para assim responder a multidimensionalidade da questão social. O reconhecimento da intersectorialidade como uma ferramenta necessária para o atendimento ao usuário de forma integral permite o enfrentamento da fragmentação das políticas sociais, e conseqüentemente um melhora na qualidade do atendimento aos usuários.

Assim, a intersectorialidade pode produzir ações efetivas e resolutivas que possam atender concretamente as demandas dos usuários produzindo resultados objetivos, que contribuam para a conquista de autonomia, a superação das condições de vulnerabilidade e risco social, e a prevenção para que o ciclo geracional de exclusão seja desconstruído.

Por estas razões a intersectorialidade vem ocupando um papel significativo no âmbito das políticas sociais, com uma crescente produção nesta temática nos

últimos anos, e principalmente, com a consideração da intersectorialidade como uma estratégia de gestão e execução, ao efetivar uma interlocução entre diferentes políticas sociais para atendimento dos usuários de forma mais integrada e integral.

Embora a intersectorialidade seja contemplada por algumas políticas sociais, no âmbito legislativo e normativo, como é o caso da assistência social e a saúde, na esfera organizacional, elas permanecem de forma setorializada e fragmentada, sendo possível a percepção de que na prática a intersectorialidade ainda não é efetivada.

Um exemplo prático desta afirmação é o PBF que prevê por meio da necessidade de acompanhamento das condicionalidades do programa, uma articulação conjunta entre as políticas de educação, assistência social e saúde. Porém, as relações quando existentes são caracterizadas como individualizadas e esporádicas, visando a resolução de um caso específico, pois ocorrem sem um planejamento e uma pactuação prévia e sem continuidade. E, acabam se esgotam após o atendimento.

Destarte, mesmo que a discussão sobre a intersectorialidade tenha crescido nos últimos anos, não existe uma consensualidade sobre a definição do termo, sendo observada uma imprecisão terminológica por partes dos teóricos. O mesmo ocorre na concepção de técnicos e gestores da PAS sobre o entendimento de intersectorialidade, sendo em muitos casos, entendida como o trabalho em rede.

Entretanto, cabe destacar que atuar em rede, não necessariamente significa uma ação intersectorial. Pois, o trabalho em rede pode ser desenvolvido no âmbito de uma única política social, como no caso da assistência social, que através da rede socioassistencial do SUAS, permite um trabalho conjunto com diferentes serviços.

A intersectorialidade pressupõe um trabalho articulado entre diferentes setores de diferentes políticas sociais, ou serviços para o atendimento de demandas concretas dos usuários. Assim, necessita de um diálogo constante e de um planejamento conjunto entre esses setores.

Levando em consideração a multidimensionalidade da questão social, e suas manifestações, o seu enfrentamento requer um sistema de proteção social composto por diferentes setores, ou seja, somente esta articulação conjunta, entre diferentes políticas sociais, cria possibilidades de um atendimento integral ao usuário, resolutivo nas suas demandas.

Pode-se mencionar que o sistema de Seguridade Social composto por três grandes políticas sociais - a assistência social, a saúde e a previdência social – se fosse efetivado com a articulação efetiva destas políticas sociais poderia se constituir em um exemplo de intersetorialidade. Entretanto, conforme analisado no âmbito legislativo, a previdência social, não contempla essa integração, ou articulação em nenhuma de suas normativas, ao contrário da saúde e da assistência social, que agregam essa necessidade, conforme já destacado. Isto evidencia a necessidade de ampliação da discussão e do incentivo a intersetorialidade, e a criação de estratégias para a sua efetivação.

A intersetorialidade não sendo uma atribuição exclusiva da execução, requer o envolvimento e a participação de todos os níveis das políticas sociais, pois mais do que uma ferramenta de execução, é uma ferramenta de gestão. No caso do SUAS, a intersetorialidade é entendida, também, como atribuição da gestão como incentivadora de estratégias e espaços que permitam a efetivação de ações intersetoriais, devendo ser contemplada inclusive, nos Planos de Assistência Social. Porém, conforme analisado no âmbito da PAS em Pelotas, persiste a ideia de intersetorialidade como atribuição exclusiva da execução, atribuindo a gestão apenas a esfera burocrática da política. Assim, a implementação da PAS em Pelotas não a considera como um eixo estruturante do SUAS, que tem como objetivos principais a superação da burocracia excessiva e a duplicidade de ações e por consequência, a melhoria na qualidade de atendimento ao usuário, através de ações integrais e resolutivas.

Desta forma, na realidade analisada, observada constatou-se a necessidade de implantação da intersetorialidade, pois muitas vezes as ações consideradas como intersetoriais, não ultrapassam a lógica do encaminhamento, ou seja, não possuem uma continuidade, indicando a não existência de procedimentos consensuais e planejados a serem seguidos pelas equipes técnicas, resultando em raros atendimentos acompanhados e desenvolvidos de forma integrada.

Da mesma forma, a adoção da intersetorialidade como eixo estruturante do SUAS ainda é um processo em implementação, onde tanto técnicos, quanto gestores, analisam a efetivação de ações intersetoriais como um fator resultante do interesse pessoal de cada profissional. Ou seja, quando há tentativa de efetivação ela é entendida somente como decorrente do grau de motivação e comprometimento do profissional com o seu processo de trabalho. Essa naturalização da

intersectorialidade como vontade pessoal, reflete a necessidade na mudança de paradigma do trabalho, e a incorporação efetiva de intersectorialidade como eixo do SUAS, pois somente desta forma, podem ser criadas possibilidades de planejamento e priorização de ações que visem a intersectorialidade na PAS.

As unidades de atendimento da PSB e PSE por se localizarem nas comunidades priorizam o território como espaço ampliado de atendimento o que pode favorecer a articulação de políticas em âmbito local. No caso de Pelotas, quase todas as unidades estão localizadas em territórios de vulnerabilidade social.

Entretanto, atender a grande extensão territorial de cada uma destas unidades, acaba sendo dificultado pela composição das equipes técnicas, já que conforme observado, nenhuma das unidades da PSB conta com a equipe técnica necessária de acordo com a normativa da NOB-RH/SUAS. Sendo que os CRAS acabam por contemplar um território de grande extensão com uma equipe técnica mínima, o que reflete na qualidade do atendimento prestado, quando muitas vezes acaba sendo priorizado o atendimento aos usuários que residem nas proximidades das unidades.

Se as relações de atendimento a demanda são prejudicados devido a composição das equipes técnicas, a realização de ações intersectoriais também é prejudicada, devido a falta de mecanismos de articulação com outros serviços de outras políticas sociais, causado principalmente pela sobrecarga de trabalho das equipes, ou pela falta de estrutura adequada para a efetivação do trabalho, como o acesso a um telefone, ou a disponibilidade de um veículo para a realização de visitas a outros serviços, e inclusive aos usuários.

As ações intersectoriais incipientes que foram observadas, embora caracterizadas como um processo, envolvem principalmente as políticas de saúde, educação e previdência social. Entretanto, no caso da PSE, devido ao atendimento realizado, as ações demandam articulação além destas políticas, com o poder judiciário e o terceiro setor.

Mesmo que as ações desenvolvidas sejam estabelecidas através de ações pontuais e sem continuidade, possuem resultados positivos com relação ao atendimento as demandas dos usuários, pois de certa forma, reduzem a chamada “peregrinação” em busca de atendimento, onde muitas famílias percorrem diferentes serviços para o seu atendimento. Como observado o contato estabelecido com outras políticas sociais, pode reduzir encaminhamentos equivocados.

As relações estabelecidas refletem resultados positivos no atendimento aos usuários, entretanto requerem avanços significativos para a efetivação da intersetorialidade. Ao mesmo tempo, que existe por parte dos técnicos do CRAS e CREAS a percepção da importância e da necessidade de ações intersetoriais, a busca por articulação e diálogo com outros setores e outras políticas sociais tem também como estratégia, o reconhecimento da PAS e do papel desenvolvido pela PSB e PSE no território, para atendimento aos usuários.

Da mesma forma, como a intersetorialidade requer um diálogo constante entre os agentes envolvidos, a socialização da informação é um agente potencializador para a sua implementação. Todavia, a falta de comunicação entre os setores da própria PAS, entre a dimensão técnico-operativa e político-administrativa acaba criando barreiras para esta interlocução. Essa falta de comunicação é atribuída, principalmente a falta de interesse político-administrativo, de espaços de discussão conjunta e a sobrecarga de trabalho atribuída aos trabalhadores do SUAS.

Estes fatores evidenciam a persistência de uma relação vertical entre a gestão e a operacionalização das políticas públicas, não havendo espaços concretos de participação e diálogo entre os setores da PAS. Outro fator relevante, refere a falta de objetividade e proposição em espaços de discussão já existentes, causando de certo modo, uma descrença nos resultados desses espaços, já que muitas vezes é realizada a discussão, mas o momento da operacionalização acaba não sendo efetivado.

Ainda, a falta de socialização da informação entre os setores da PAS, se evidenciou como uma barreira a ser superada, pois em muitos casos o usuário acaba sendo o disseminador de informação, pois o acesso a informações fica restrito a equipe da sede da secretaria, tendo em vista que tanto os CRAS, quanto o CREAS não possuem acesso à internet.

A necessidade de abertura para um diálogo é primordial para a estruturação de ações intersetoriais. Porém, foi possível observar que em alguns espaços essa falta de abertura é evidenciada tanto na relação entre setores da PAS, quanto na sua relação com outros setores e outras políticas sociais pela dificuldade de acesso a informação para atendimento aos usuários.

Desta forma, o contexto da intersetorialidade em Pelotas, segundo os dados coletados permitiu observar alguns limites encontrados para a sua efetivação,

relacionados principalmente a falta de estrutura física e falta de recursos humanos necessários ao atendimento dos usuários. Onde muitas vezes o espaço territorial abrangente, acaba sendo um contraste com o número de técnicos das unidades. A baixa remuneração associada, ainda, com a falta de recursos materiais e de infraestrutura física adequada ao funcionamento dos serviços, os quais não possuem telefone, impressora, computador, internet ou até mesmo, salas para atendimento adequadas, tem produzido uma significativa rotatividade de profissionais.

Esses fatores envolvem ainda a complexidade da gestão pública, que de certa forma acaba sendo engessada pela burocracia excessiva, e ainda pela rotatividade e falta de formação dos gestores no âmbito do SUAS.

A falta de capacitações é outro fator limitador da perspectiva do SUAS, mesmo com a Política Nacional de Capacitação, esse ainda é um processo pouco efetivado, sendo destacado na pesquisa como uma necessidade constante e permanente.

E todos estes determinantes econômicos e sociais se refletem diretamente no direcionamento dos serviços e na capacidade de atendimento da PSB e PSE.

Apesar disso, e embora as ações intersetoriais evidenciadas sejam pautadas na individualidade e na falta de continuidade, as experiências apontam para o início de uma cultura intersetorial, com resultados positivos para o atendimento ao usuário.

Ainda assim, a intersetorialidade na PAS, ainda é vista como algo almejavável, mas não existente, que acaba sendo desejada por todas as esferas como uma melhoria no processo de trabalho e principalmente no atendimento ao usuário, mas que precisa ser efetivada na prática.

São muitos os avanços necessários para a sua efetivação. Há necessidade de mudanças estruturais, no modo de trabalho, no planejamento das ações, na valorização dos trabalhadores, e ainda, na construção coletiva do diálogo.

Desta forma, a intersetorialidade constitui-se como um processo incipiente, que requer avanços na perspectiva de comunicação entre os atores, na estruturação do SUAS, na criação de espaços de discussão conjunta, no reconhecimento do papel da gestão e da execução na efetivação da intersetorialidade, e ainda um fortalecimento dos espaços existentes.

Somente através destas mudanças e avanços podem ser criadas possibilidades de um atendimento integral e resolutivo ao usuário, e a efetivação da proteção social, como direito social.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 9ª Ed. São Paulo. Cortez. 2011

BOURGUIGNON, Jussara Aires. **Concepção de rede intersetorial**. 2001. [acessado 5 dez 2003]. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação/const/>> Acesso em: 18 jul.2013.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004**. Que Regulamenta a Lei nº. 10. 836, de 9 de Janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm Acesso em: 19 de novembro de 2014.

_____. **Lei Nº 3.807 - de 26 de Agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Com alterações dadas pela Lei nº. 6.887, de 10 de Dezembro de 1980.

_____. **Lei nº 8.080/90, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Com alterações dadas pela Lei nº. 12.864, de 24 de Setembro de 2013.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá Outras providências. Com alterações dadas pela Decreto nº 7.788, de 2012.

_____. **Lei nº 10. 836, de 9 de Janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em 19 de Novembro de 2014.

_____. **Lei nº 12. 513, de 26 de Outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao

Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº 33, de 12 de Dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. 2012.

_____. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **VI Conferência Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos**, Brasília, MDS/CNAS. 2007

_____. Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.** Anotada e Comentada. Brasília-DF, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. **RESOLUÇÃO Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004.**

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CapacitaSUAS: Volume 1. SUAS: Configurando os Eixos da Mudança.** Brasília-DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

_____. **CapacitaSuas Volume 2.** Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 120 p.

_____. **CapacitaSuas Volume 3.** Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração.– 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 120 p.

_____. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, 2009.

_____. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS -. Brasília, DF. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. **Portaria GM/MDS nº 666 de 28 de Dezembro de 2005.** Dispõe sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília-DF, 2005

_____. Relatório de Informações Sociais. **RI Bolsa Família e Cadastro Único**. 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em 15 de nov. de 2014.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009**. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília-DF, 2009

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Relatório de Informações Sociais. **Diagnóstico Sócio territorial de Pelotas**. 2014. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/ead/ri/carrega_pdf.php?rel=vulnerabilidades> Acesso em 12 de nov. de 2014.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**. nº 35, Jul/Dez. IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>. Acesso em 18 de out de 2014.

CAMPOS, Gastão W. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS): Um modo singular de produzir política pública. **Serviço Social & Sociedade**, nº 84. São Paulo, Cortez, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão Social** – uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999.p. 19-29.

CEZAR, C. A., MIOTO, R. C. T., SCHUTZ, F. A Construção da Intersetorialidade em Saúde como Estratégia na Garantia de Direitos. In: 19ª Conferência Mundial de Serviço Social, Salvador, 2008. **Anais...** CD-ROM. ISBN 9788599447048.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Social na Política de Assistência Social**. Série: Trabalho e Projeto profissional nas políticas sociais. Brasília, 2010.

_____; YASBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva e; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo, Cortez, 2010b.

DIAS, Miriam. **Saúde Mental e Políticas de Estado**: pactuar caminhos intersetoriais. Apresentação proferida na IV Conferência Municipal de Saúde Mental de Pelotas. Pelotas, 2010.

GIOVANNI, Geraldo Di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado – Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/GDF/SETER, 1998. Ou em <http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>

_____. **Políticas públicas e política social**. 2008. Disponível em internet em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/polticas-pblicas-e-poltica-social.html>> Acesso em 08 de mar. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 02 mai. 2012.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, 2001, p. 102-110. Disponível em: <http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>. Acesso em 09 de nov. de 2014.

INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS APLICADAS (IPEA). **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicaadisoc09_apresentacao.pdf Acesso em 04 de maio de 2014.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersectorialidade. **Saúde & Sociedade**. [online]. vol.6, n.2, p. 31-46. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v6n2/05.pdf>>. Acesso em 23 de Mar. de 2013.

_____. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde & Sociedade** [online]. Vol. 13, nº 1, p. 25 – 36. Jan/Abr, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 06 de jun. de 2014.

KOGA, Dirce. **MEDIDAS DE CIDADES: Entre territórios de vida e territórios vividos**. 2ª Edição. São Paulo, Cortez. 2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2007.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; SCHUTZ, Fernanda. **Intersetorialidade Na Política Social:** Reflexões A Partir Do Exercício Profissional Dos Assistentes Sociais. DIPROSUL. ISBN 978-85-7590-139-7. Pelotas, 2011. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf>> Acesso em 21 de jan. de 2014.

MONNERAT, Giselle Iavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas, Papel Social, 2014

_____; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Política Social e Intersetorialidade: Consensos teóricos e desafios práticos. **Rev. Ser Social.** V.12. n. 26, p. 200 – 220, Jan – Jun. 2009

_____; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, Giselle Iavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; Souza, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas, Papel Social, 2014

MORONI, José Antônio; CICONELLO, Alexandre. **A intersectorialidade nas políticas públicas.** CNAS VI Conferência Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos, Brasília, MDS/CNAS. 2007, p. 79 – 87.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e Intersetorialidade nas políticas sociais: Reflexões sobre suas concepção na política de assistência social. **Revista Textos e Contextos.** Vol. 12, n. 1, p. 114 – 127, Jan./Jun., 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12990/9619>>. Acesso em 14 de Jnl. de 2014.

PEREIRA, Potyara P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Iavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; Souza, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas, Papel Social, 2014

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In. BOSCHETTI, Ivanete et all. **Política Social no capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Natália Navarro dos. **A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos.** Dissertação de Mestrado. FGV, São Paulo, 2011.

SENNA, Monica de C. M. Ações intersetoriais envolvendo assistência social e saúde: o programa bolsa família em questão. **Revista O Social em Questão**. Ano XVII. nº 30, p. 245 – 272. 2013. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Senna_12.pdf> Acesso em 24 de nov. de 2013

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: intersectorialidade – dimensão central na implementação e nos resultados dos Programa. In: MONNERAT, Giselle lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas, Papel Social, 2014

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, nº 85, p. 133-141, Mar. 2006.

TELLES, Vera da Silva. **A “nova questão social” brasileira:** ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. 1999. Disponível em: <<http://www.veratelles.net/home/wp-content/uploads/2013/04/1999-Questao-Social.pdf>> Acesso em 24 de fev. de 2014.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. **Em torno do conceito de Política Social:** Notas introdutórias. Aula ENAP. 2005. Internet.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, Giselle lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; Souza, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.** Campinas, Papel Social, 2014

7. APÊNDICES

APÊNDICE 1: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu,..... declaro que aceito participar da pesquisa “A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: Uma análise da política de Assistência Social em Pelotas/RS”.

Esta pesquisa tem como Objetivo Geral: Analisar como estão sendo construídos os processos intersetoriais na política de assistência social no município de Pelotas/RS.

São seus objetivos específicos:

- Conhecer a concepção sobre intersectorialidade que permeia a ação profissional dos gestores e técnicos do SUAS;
- Caracterizar as ações intersectoriais desenvolvidas na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial para o atendimento ao usuário;
- Identificar os entraves, as dificuldades e os elementos facilitadores nos processos intersectoriais;
- Analisar os resultados e os desafios da ação intersectorial para a efetivação da proteção social básica e especial;
- Contribuir para o avanço da intersectorialidade no SUAS no município de Pelotas.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa, dos procedimentos que serei submetido, dos riscos, desconfortos e benefícios, assim como das alternativas às quais poderia ser submetido, todos acima listados.

Fui, igualmente, informado:

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida a cerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;

- da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de meu cuidado e tratamento;
- da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando;
- da disponibilidade de tratamento médico e indenização, conforme estabelece a legislação, caso existam danos a minha saúde, diretamente causados por esta pesquisa;
- de que se existirem gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa.

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

Data __ / __ / ____

Observações:

Responsáveis pela pesquisa: Mestranda Glória Maria Gomes Dravanz

e-mail: gloriadravanz@yahoo.com.br Fone: (53) 84390413

Orientadora: Profa. Vini Rabassa da Silva

e-mail: vini@ucpel.tche.br Fone: (53) 99834022

Mestrado em Política Social

Assinatura do Voluntário

Nome do responsável da pesquisa

APENDICE 2: ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES

Data da Entrevista:_____

Nº da entrevista:_____

Entrevistador(a):_____

1. O que entendes por intersectorialidade no SUAS?

2. A gestão tem procurado incentivar ou fortalecer ações intersectoriais? Caso sim, de que forma?

3. A intersectorialidade tem sido debatida nas reuniões ou contatos estabelecidos com os técnicos do SUAS ? Caso sim, quais as questões que já apareceram nestes debates?

4. Quais as demandas mais frequentes dos usuários da PAS, que necessitem de encaminhamento a outras políticas sociais?

5. Existe um espaço de discussão entre o departamento de assistência social e outras secretarias do município? Caso sim, com quais? E como funcionam estes espaços?

6. Em sua opinião, quais são os principais limites, dificuldades e possibilidades para a efetivação da intersectorialidade entre as políticas sociais, aqui no município?

7. E, quais os resultados que a articulação da PAS com outras políticas sociais pode trazer?

APENDICE 3: ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS TÉCNICOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL

Data da Entrevista: _____

Nº da entrevista: _____

Entrevistador(a): _____

1. O que você entende por intersectorialidade?

2. Este serviço desenvolve alguma ação em conjunto com outros serviços, de outras políticas sociais? Caso sim, quais ações são desenvolvidas? Com quais políticas sociais?

3. Quais os objetivos destas ações desenvolvidas em conjunto?

4. Quais as demandas mais frequentes dos usuários, que necessitam de encaminhamento a outras políticas sociais? E como são atendidas estas demandas?

5. Existe no município espaço de discussão que envolva diferentes setores de políticas sociais do qual participe? Caso sim, quais e como funcionam?

6. Consideras importante a intersectorialidade para a PAS? Por quê?

7. Tens procurado construir processos intersetoriais no teu cotidiano profissional? Caso sim, quais os principais limites, dificuldades e possibilidades encontrados para a efetivação da intersectorialidade?
8. Na tua opinião, a gestão municipal da PAS tem demonstrado interesse em incentivar e facilitar a intersectorialidade? Caso sim, como?
9. Na tua opinião, quais os resultados que a articulação da PAS com outras políticas sociais pode trazer?