



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CÍCERO RENATO RIBEIRO JACOB**

**INTERSETORIALIDADE NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO  
INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO**

**FORTALEZA**

**2014**

**CÍCERO RENATO RIBEIRO JACOB**

**INTERSETORIALIDADE NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO  
INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alba Maria Pinho de Carvalho.

**FORTALEZA**

**2014**

---

Página reservada para ficha catalográfica que deve ser confeccionada após apresentação e alterações sugeridas pela banca examinadora.

Para solicitar a ficha catalográfica de seu trabalho, acesse o site: [www.biblioteca.ufc.br](http://www.biblioteca.ufc.br), clique no banner Catalogação na Publicação (Solicitação de ficha catalográfica)

---

**CÍCERO RENATO RIBEIRO JACOB**

**INTERSETORIALIDADE NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO  
INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alba Maria Pinho de Carvalho (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliana Costa Guerra  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rejane Batista Vasconcelos  
Universidade Federal do Ceará (UFC)  
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (FAMETRO)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Irma Martins Moroni Silveira  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

À minha querida irmã **Iolanda Jacob**.  
Exemplo de força, serenidade e altruísmo.  
Obrigado pelo carinho e cuidado que você  
sempre manifestou por mim.

## AGRADECIMENTOS

A *Meishu-Sama* e aos meus colegas da Igreja Messiânica Mundial do Brasil, por me ensinarem o real significado de profetizar a fé e me mostrarem toda a grandeza proporcionada com a busca incessante pelo nosso amadurecimento espiritual.

À querida **MESTRA ALBA CARVALHO**, que manifestou habilidade, sutileza e sensibilidade na condução dos processos que – em sintonia, atenção e respeito aos aspectos característicos da minha identidade e da minha trajetória de vida – levaram-me a ser capaz de percorrer essa trajetória e de chegar aonde chegamos. Você soube encontrar a “**MÃO CERTA**” na tarefa de me conduzir na construção deste trabalho. Procurou entender-me, mesmo diante da minha escrita truncada e das imperfeições delineadas pela minha condição de sujeito pesquisador, em um processo de afirmação ainda incipiente. Para mim, estas são características de uma **GRANDE PROFESSORA**. De uma **PESSOA** que possui verdadeira **APTIDÃO** para o **OFÍCIO DA DOCÊNCIA**. Você possui um sorriso que revela bondade, sinceridade, sentido de entrega e cuidado... **UMA GRANDEZA DE ALMA... ALBA...** É difícil encontrar palavras que possam expressar minha admiração por ti. Saiba, entretanto, que o meu **PROFUNDO OBRIGADO** é sincero.

A todas as pessoas que, no decurso da minha trajetória durante o desenvolvimento desta dissertação, exerceram um importante papel na sua construção e cumpriram os desígnios previstos para o encontro que vivenciamos durante a realização deste trabalho. Entre essas pessoas destaco: as irmãs Danielle e Emanuelle Monteiro, Duane Brasil, Jhon, Linconly Jesus, Renata Custódio, Renata Cavalcante, David Santos e todos(as) os(as) interlocutores(as) mobilizados(as) pela pesquisa.

“Anda, quero te dizer nenhum segredo  
Falo desse chão da nossa casa, vem que  
‘tá na hora de arrumar!  
Tempo, quero viver mais duzentos anos,  
Quero não ferir meu semelhante, nem por  
isso quero me ferir.

**Vamos precisar de todo mundo pra  
banir do mundo a opressão.**

Para construir a vida nova vamos precisar  
de muito amor [...].

Deixa nascer o amor,

Deixa fluir o amor,

Deixa crescer o amor,

Deixa viver o amor”.

(Beto Guedes).

## RESUMO

A pesquisa circunscrita neste trabalho dissertativo apresenta como objeto de investigação a avaliação em processo da construção da intersetorialidade no Paif do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do Bairro Mondubim, município de Fortaleza. A pesquisa apresenta delineamentos teórico-metodológicos configurados em postulações epistemológicas que demarcam a proposição do “Racionalismo aberto e crítico” de Alba Carvalho, como via do conceber e fazer ciência. Nessa direção, o traçado metodológico da pesquisa foi materializado com a realização de pesquisa bibliográfica, de pesquisa documental e de pesquisa empírica. Considerando-se a demarcação teórico-empírica, circunscrita no objeto da investigação, a construção dos aportes analíticos da pesquisa foi estruturada com base no levantamento e na leitura de produções científicas sobre os temas: Estado, pobreza, proteção social, política pública de assistência social e intersetorialidade. O campo empírico da pesquisa está circunscrito ao âmbito de espaços institucionais que operacionalizam a política de assistência social em Fortaleza, no decurso dos anos de 2012 e 2013, a saber: Secretaria Municipal de Assistência Social; Distrito de Assistência Social da Secretaria Executiva Regional V e, por fim, o Cras do Bairro Mondubim. A pesquisa apresenta um enfoque qualitativo, articulando-se à adoção de aportes próprios da abordagem quantitativa. Nessa direção, foram aplicados 54 questionários com profissionais de nível superior e médio do Paif da SER V e realizadas entrevistas em profundidade com 19 profissionais e usuários(as) do Paif do Cras Mondubim. No percurso metodológico da pesquisa, também foi realizado o levantamento e a análise de documentos e, por fim, foi efetivado intenso processo de observação do desenvolvimento do Paif no âmbito do Cras Mondubim. No que diz respeito aos resultados demarcados pela investigação, destacam-se: os(as) interlocutores da pesquisa – em meio às diferenciações quanto à perspectiva analítica e as especificidades delineadas pelos seus discursos – postulam que a categoria da intersetorialidade apresenta lugar de destaque na configuração da identidade e do *modus operandi* da política de assistência social, indicando que o estabelecimento desta categoria na operacionalização dos programas, projetos e serviços da assistência social demarca uma importante via para a sua afirmação como política pública de proteção social não contributiva.

**Palavras-chaves:** avaliação em processo, intersetorialidade, política de assistência social.



## ABSTRACT

The research circumscribed in this argumentative work presents as its main object of investigation the evaluation of the intersectoral construction process in the Paif Social Assistance Reference Center (CRAS) of Mondubim, a neighborhood in Fortaleza . The research presents theoretical and methodological designs configured in epistemological postulations that mark the proposition of "open and critical rationalism" as proposed by Alba Carvalho, as a way of conceiving and doing science. In this sense, the methodological route of the research was done through bibliographical research, desk research and empirical research. Considering the theoretical and empirical demarcation, confined to the subject of the investigation, the construction of the analytical contributions of the research was structured based on the survey and the reading of scientific papers on the themes: State, poverty, social protection, public policy social assistance and intersectoral. The empirical field of the research is limited to the scope of institutional spaces which operationalize social assistance policy in Fortaleza, during the years 2012 and 2013, namely: Secretaria Municipal de Assistência Social; Distrito de Assistência Social da Secretaria Executiva Regional V; and, finally, Cras Mondubim. The research presents a qualitative approach, linking to the adoption of contributions of the quantitative approach. In this sense, interviews questionnaires were applied to 54 professionals of high and medium levels from Paif SER V and conducted in depth with 19 professionals and users (as) the Paif of Cras Mondubim. In the methodological research route, it was also carried out the survey and the analysis of documents and, finally, an intense process of Paif's development observation was done in Cras Mondubim. With regard to the results marked by the research, we can point out: the interlocutors results – through differences on the analytical perspective and the specifications outlined by their speeches - postulate that the intersectoral category has a prominent place in the configuration of identity and the *modus operandi* of social welfare policy, indicating that the establishment of this category in the operationalization of programs, projects and services of social work marks an important route to its statement as a public policy of non-contributory social protection.

**Keywords:** Evaluative process, intersectionality, social welfare policy.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Quantitativo das articulações (encaminhamentos, reuniões, visitas institucionais e eventos conjuntos) entre os Cras de Fortaleza e outras políticas públicas setoriais no ano de 2011....	120
Gráfico 2-	Quantitativo de encaminhamentos de outras políticas setoriais para os Cras da SER V no primeiro semestre de 2012 .....	121
Gráfico 3-	Quantitativo de encaminhamentos dos Cras da SER V para outras políticas públicas no primeiro semestre de 2012 .....	122
Gráfico 4-	Avaliação dos profissionais de nível superior acerca do estabelecimento da intersetorialidade no Paif da SER V, Fortaleza, em dezembro de 2012 .....	212

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Principais problemas existentes, por SER, entre agosto/setembro de 2006 .....	113
Quadro 2-	Situações mais frequentemente identificadas no território de abrangência dos Cras de Fortaleza no ano de 2012 .....	115
Quadro 3-	Dados demográficos e socioeconômicos dos Cras da SER V, Fortaleza, no ano de 2012 .....	118

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Extrema Pobreza, por SER, Fortaleza, 2010 .....	113
Tabela 2-	Informações pessoais dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, dezembro de 2012 .....	154
Tabela 3-	Trajatória profissional e situação trabalhista dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, dezembro de 2012 .....	155
Tabela 4-	Informações pessoais dos profissionais de nível médio do Paif da SER V, dezembro de 2012 .....	157
Tabela 5-	Trajatória profissional e situação trabalhista dos profissionais de nível médio do Paif da SER V, dezembro de 2012 .....	158
Tabela 6-	Descrição do processo de operacionalização do Paif da SER V, segundo a perspectiva dos profissionais de nível superior deste serviço, Fortaleza, dezembro de 2012 .....	179
Tabela 7-	Concepção de intersetorialidade dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, Fortaleza, dezembro de 2012 .....	185
Tabela 8-	Entendimento da relação entre a política de assistência social e a intersetorialidade segundo a perspectiva dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, Fortaleza, dezembro de 2012.....	205
Tabela 9-	Justificativa da avaliação satisfatória dos profissionais de nível superior do Paif da SER V sobre o estabelecimento da intersetorialidade no seu exercício profissional, Fortaleza, dezembro de 2012 .....	213
Tabela 10-	Justificativa da avaliação pouco satisfatória dos profissionais de nível superior do Paif da SER V sobre o estabelecimento da intersetorialidade no seu exercício profissional, Fortaleza, dezembro de 2012 .....	214
Tabela 11-	Justificativa da avaliação não satisfatória dos profissionais de nível superior do Paif da SER V sobre o estabelecimento da intersetorialidade no seu exercício profissional, Fortaleza, dezembro de 2012 .....	214
Tabela 12-	Indicação dos elementos facilitadores para o estabelecimento da intersetorialidade no Paif da SER V segundo a perspectiva dos	

	profissionais de nível superior deste serviço, Fortaleza, dezembro de 2012 .....	226
Tabela 13-	Indicação dos elementos dificultadores para o estabelecimento da intersetorialidade no Paif da SER V segundo a perspectiva dos profissionais de nível superior do referido serviço, Fortaleza, dezembro de 2012 .....	229

## LISTA DE SIGLAS

Cras -	Centro de Referência da Assistência Social
Cadúnico -	Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal
CNAS -	Conselho Nacional de Assistência Social
CIB -	Comissão Intergestora Bipartite
CIT -	Comissão Intergestora Tripartite
Mapp -	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MDS -	Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome
Paif -	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAF -	Instrumental do Plano de Acompanhamento às Famílias
PNAS -	Política Nacional de Assistência Social de 2004
PBF -	Programa Bolsa Família
PSB -	Proteção Social Básica
PSE -	Proteção Social Especial
PMF -	Prefeitura Municipal de Fortaleza
RQM -	Relatório Quantitativo Mensal dos CRAS de Fortaleza
SER -	Secretaria Executiva Regional
Semas -	Secretaria Municipal de Assistência Social
Setra -	Secretaria Municipal do Trabalho, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Suas -	Sistema Único de Assistência Social
UFC -	Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>À GUISA DE INTRODUÇÃO: RELEVÂNCIA E COMPLEXIDADE ANALÍTICA DA CONSTRUÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>19</b>
<b>1.1</b>	<b>A trajetória do pesquisador e sua vinculação com o objeto de estudo proposto .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2</b>	<b>Dinâmica expositiva da dissertação .....</b>	<b>27</b>
<b>2</b>	<b>CONFIGURAÇÕES DO BRASIL CONTEMPORÂNEO A CIRCUNSCREVER INTERPELAÇÕES À INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1</b>	<b>A formação social brasileira contemporânea: problematizando as configurações do Estado e da Proteção Social .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.1</b>	<b>A política de assistência social e suas estratégias para garantir a proteção social: configurações e dilemas da pobreza no contexto brasileiro .....</b>	<b>53</b>
<b>3</b>	<b>A INTERSETORIALIDADE NO FOCO DA CRÍTICA: EMERGÊNCIA E DIFUSÃO DA CATEGORIA DA INTERSETORIALIDADE NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA DOS ÚLTIMOS 40 ANOS .....</b>	<b>64</b>
<b>3.1</b>	<b>O pensamento complexo e as categorias da transdisciplinaridade, interdisciplinaridade e intersetorialidade .....</b>	<b>66</b>
<b>3.2</b>	<b>A construção e gestão das políticas públicas e a intersetorialidade: configuração de uma disputa entre projetos políticos na conformação da “esfera pública” brasileira.....</b>	<b>82</b>
<b>3.3</b>	<b>A intersetorialidade no campo de estudo da política de assistência social: circunscrevendo vias analíticas a partir da produção intelectual de Potyara Pereira, Aldaíza Sposati e Pedro Demo.....</b>	<b>98</b>
<b>4</b>	<b>PERCURSOS METODOLÓGICOS EM UMA PESQUISA AVALIATIVA: CAMINHOS E TRILHAS NA AVALIAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NO PAIF EM FORTALEZA – REGIONAL V/CRAS MONDUBIM.....</b>	<b>105</b>

4.1	A avaliação da intersetorialidade no Paif da SER V/Cras Mondubim: delimitando dimensões contextuais e empíricas .....	107
4.1.1	<i>O território da SER V e especificamente do Cras Mondubim: a realidade apresentada a partir de informações/dados demográficos e socioeconômicos .....</i>	110
4.2	Dinâmica investigativa do estudo de caso no Cras Mondubim da SER V .....	123
4.2.1	<i>A entrada em campo e o processo de aproximação com a realidade social pesquisada: posturas, ponderações e o registro de evidências do trabalho de campo .....</i>	132
5	A INTERSETORIALIDADE EM QUESTÃO NO EXERCÍCIO DO TRABALHO SOCIOASSISTENCIAL NA SER V: O CRAS MONDUBIM NO FOCO AVALIATIVO .....	149
5.1	Explicitações de partida: pontuações metodológicas, perfis dos(as) interlocutores(as) e dinâmica da sistematização e análise do material de campo .....	151
5.2	O Paif no município de Fortaleza: direcionamento programático e o desenvolvimento operacional do serviço a partir da realidade da SER V e do CRAS Mondubim .....	172
5.2.1	<i>À guisa de esclarecimento .....</i>	172
5.2.2	<i>O Paif em foco: desenho programático e apreciações de profissionais e usuários(as) .....</i>	172
5.3	O entendimento de intersetorialidade: entre a literatura e o cotidiano do Cras .....	184
5.3.1	<i>Intersectorialidade como atendimento integrado em um trabalho conjunto, constituindo redes e parcerias .....</i>	186
5.3.2	<i>Intersectorialidade como articulação/integração das políticas públicas em seu planejamento, execução e avaliação, promovendo a constituição de objetivos comuns e/ou a articulação de saberes entre diferentes políticas públicas .....</i>	192
5.4	A política de Assistência Social: percepções construídas a partir da história de vida e/ou trajetória profissional dos(as) interlocutores(as) .....	195



<b>5.4.1</b>	<b><i>Assistência social como política de proteção social, reproduzindo o discurso institucionalizado e demarcando a trajetória da construção processual dessa política pública .....</i></b>	<b>196</b>
<b>5.4.2</b>	<b><i>Assistência social como política de proteção social a assegurar proteções específicas para segmentos estruturalmente desprotegidos, indicando uma contraditoriedade na configuração do contexto sócio-histórico e político da assistência social .....</i></b>	<b>202</b>
<b>5.5</b>	<b>Intersectorialidade e a política de assistência social: demarcando a tessitura de múltiplas e complexas vias na configuração da política de assistência social .....</b>	<b>204</b>
<b>5.5.1</b>	<b><i>A política de assistência social, por sua própria natureza, exige o estabelecimento da intersectorialidade .....</i></b>	<b>206</b>
<b>5.5.2</b>	<b><i>A assistência social apresenta uma especificidade como política, mas exige, na sua prática, a intersectorialidade .....</i></b>	<b>208</b>
<b>5.5.3</b>	<b><i>A intersectorialidade é um processo que é atribuído à política de assistência social no conjunto das políticas sociais .....</i></b>	<b>210</b>
<b>5.6</b>	<b>Avaliação dos profissionais acerca da questão da intersectorialidade no seu exercício profissional .....</b>	<b>212</b>
<b>5.6.1</b>	<b><i>Intersectorialidade limitada, pontual, com precariedade e deficiência de comunicação, desconhecimento da rede de atendimento e dificuldades na efetivação e no retorno dos encaminhamentos .....</i></b>	<b>215</b>
<b>5.6.2</b>	<b><i>Esforço e/ou efetivação da intersectorialidade, mediante encaminhamentos .....</i></b>	<b>217</b>
<b>5.6.3</b>	<b><i>Existência de uma articulação mediante uma rede de serviços, parcerias e trabalho em conjunto .....</i></b>	<b>223</b>
<b>5.7</b>	<b>Elementos facilitadores para o estabelecimento da intersectorialidade .....</b>	<b>225</b>
<b>5.7.1</b>	<b><i>Referência territorial do trabalho desenvolvido pelo Paif .....</i></b>	<b>226</b>
<b>5.8</b>	<b>Elementos dificultadores para o estabelecimento da intersectorialidade .....</b>	<b>228</b>
<b>5.8.1</b>	<b><i>As limitações estruturais e orçamentárias das diferentes políticas públicas têm dificultado o estabelecimento da intersectorialidade entre essas políticas .....</i></b>	<b>230</b>

5.8.2	<i>Fragilidade dos processos de articulação intersetorial das políticas públicas de Fortaleza</i> .....	235
5.8.3	<i>Cultura segregacionista a dificultar o estabelecimento de articulações e de parcerias</i> .....	240
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	242
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	245
	<b>APÊNDICE A - QUADRO QUE ESPECIFICA A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DE ÓRGÃOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FORTALEZA</b> .....	260
	<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS PROFISSIONAIS DO PAIF DOS CRAS DA SER V</b> .....	261
	<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA</b> .....	268
	<b>ANEXO A – QUADRO COM A DIVISÃO DOS BAIRROS DE FORTALEZA ENTRE AS SERs</b> .....	269
	<b>ANEXO B – FORMULÁRIO DO PLANO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR DOS CRAS DE FORTALEZA</b> .....	270
	<b>ANEXO C – RELATÓRIO QUANTITATIVO MENSAL DOS CRAS DE FORTALEZA</b> .....	277
	<b>ANEXO D – FICHA DE ENCAMINHAMENTOS DOS CRAS DE FORTALEZA</b> .....	284
	<b>ANEXO E – RELATÓRIO DE ATENDIMENTO DOS CRAS DO MDS</b> .....	286
	<b>ANEXO F – QUADRO COM A ESPECIFICAÇÃO DA ROTINA DE ATENDIMENTO DO PAIF NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/2012</b> .....	287

## 1 À GUIA DE INTRODUÇÃO: RELEVÂNCIA E COMPLEXIDADE ANALÍTICA DA CONSTRUÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Sonho que se sonha só  
 É só um sonho que se sonha só  
 Mas sonho que se sonha junto é realidade.  
 Sonho que se sonha só  
 É só um sonho que se sonha só  
 Mas sonho que se sonha junto é realidade  
 Sonho que se sonha só  
 É só um sonho que se sonha só  
 Mas sonho que se sonha junto é realidade  
 (Raul Seixas).

A composição de Raul Seixas, construída pela repetição de uma mesma estrofe, retrata um apelo à concretização de sonhos a partir da transposição do individualismo e partilha de uma utopia a se fazer realidade.

Essa proposição de Raul Seixas confronta com a lógica dominante que, ao longo de décadas, acirra o individualismo nas formas de vida e convivência. É esta uma dimensão da sociabilidade contemporânea que se expressa no contexto do exercício profissional, como tendência dominante em que cada um executa sua tarefa. Cada categoria profissional desenvolve sua parte específica. A intersectorialidade implica em desmontar esse *habitus* socialmente construído.

E, tal qual a composição do Raul Seixas, a invocação da intersectorialidade repete-se nos instrumentos normativos, instâncias de debate e operacionalização das diferentes políticas públicas brasileiras. Esse discurso integra um legado de proposições reformadoras que emergem com o processo de democratização vivido pelo Brasil, a partir de meados dos anos de 1970, nas tessituras do Estado democrático brasileiro.

No Brasil contemporâneo, em meio à rearticulação da sociedade civil, nas lutas pela democratização, gesta-se uma crise política, econômica e fiscal do Estado brasileiro a exigir sua redefinição. A partir do início da década de 1990, com os processos de ajuste ao sistema mundializado do capital, o Estado brasileiro vivencia uma dupla convergência de processos que impõem sua redefinição em sentidos distintos: o de sua ampliação pela via da política e o da sua restrição em atendimento às exigências do mercado. Há mais de vinte anos, predomina, no

cenário brasileiro, um Estado ajustador – que ajusta e se ajusta ao mercado, verificando-se uma subordinação da democracia à lógica mercantil (CARVALHO, 2010b).

As diferenciações de reconfiguração do Estado, decorrentes da confluência democratização/ajuste, o fato é que o tema da intersetorialidade, dentre outras exigências, passa a balizar a organização da gestão pública estatal brasileira<sup>1</sup>. São balizas jurídico-institucionais, colocando em pauta o desafio de sua efetivação.

Assim, o estudo da intersetorialidade revela-se uma instigante temática pelos seguintes motivos: exige uma discussão teórica e política dos sentidos e implicações da sua construção, tendo em vista a contraposição entre a necessidade e urgência de sua viabilização, no âmbito das políticas públicas, e as dificuldades concretas desse empreendimento, reforçando o velho jargão de que a teoria é sempre diferente da prática; apresenta-se como uma categoria com emergência e difusão no Brasil nas últimas três décadas e, portanto, com reduzida maturidade analítica no campo da sua conceituação teórica, assim como na efetiva aplicabilidade de suas postulações, no interior das diferentes políticas públicas.

No âmbito da política de assistência social, o estudo da intersetorialidade apresenta-se como um desafio redobrado, visto que o lugar de destaque que ocupa essa categoria na configuração empírica e normativa da assistência social constitui um fator que, seguramente, amplia a complexidade de propostas de pesquisas que articulam a construção da intersetorialidade e o desenvolvimento da política de assistência social. É justamente neste campo de complexidades e tensões que incide o foco da investigação avaliativa circunscrita nesta dissertação.

Essa complexidade temática tem promovido uma polêmica discussão presente nos estudos e nos espaços públicos de debate da política de assistência

---

<sup>1</sup> Como exemplo de proposições reformadoras que surgem nesse período, cito o aparecimento de um conjunto de temas e prescrições jurídico-institucionais que integram o conteúdo de leis e produções acadêmicas e postulam inovações na gestão das políticas públicas, na organização orçamentária, gerencial e na estrutura administrativa do Estado brasileiro. Nessa direção, registra-se a obrigatoriedade constitucional de criação de conselhos participativos, de fundos orçamentários específicos e da descentralização político-administrativa para a estruturação e desenvolvimento das políticas públicas, assim como a profusão de temas, como controle social, terceiro setor, governança, gestão social, planejamento estratégico, organizações sociais, *accountability*, avaliação de desempenho, municipalização, redes sociais, intersetorialidade, poder local, dentre outros.

social, reproduzindo incompreensões conceituais e dificuldades na operacionalização da intersectorialidade.

Seguramente, o *locus* real dessa política a coloca diante de uma realidade de enfrentamento da pobreza, a partir das suas múltiplas dimensões, no sentido de garantir uma inserção ampla nos sistemas de proteção social a segmentos sociais estruturalmente desprotegidos<sup>2</sup> (CARVALHO; SILVEIRA, 2011a). Este lugar demarca uma dimensão paradoxal da política de assistência social, circunscrevendo, ademais, a configuração de uma identidade e de um *modus operandi* para esta política que se gesta a partir da articulação entre políticas públicas diversas.

É importante salientar que os instrumentos normativos da assistência social postulam, de forma veemente, a sua configuração intersectorial. Em verdade, pela leitura do corpo da PNAS/2004, observa-se que a temática da intersectorialidade assume papel transversal na estruturação de importantes eixos estratégicos desta postulação programática.

Referindo-se à matricialidade sociofamiliar, tem-se que:

[...] 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 intersectorial** com outras políticas sociais, particularmente, as políticas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, 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. (BRASIL, 2005a, p. 42, grifos meus).

Sobre a descentralização político-administrativa e territorialização, registra-se que:

Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social **impactam em outras políticas sociais** e vice-versa, é também imperioso construir ações territorialmente definidas juntamente com essas políticas.

[...] **o objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais** em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social.

[...] e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formulações, **exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada**. (BRASIL, 2005a, p. 43-44, grifos meus).

---

<sup>2</sup> A configuração da assistência social como política de proteção social, a partir da política nacional de 2004, marca uma superação em relação a uma visão da assistência social como garantidora de mínimos sociais, como prescreve a Loas. É esta uma ambiguidade teórico-política no campo da assistência social a ser permanentemente enfrentada.

No tocante ao financiamento, assim propugna o documento:

Ainda compõe o rol das propostas da Política Nacional de Assistência Social a negociação e a assinatura de **protocolos intersetoriais** com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas (...). (BRASIL, 2005a, p. 51, grifos meus).

Já em relação à política de recursos humanos, traz o documento a seguinte informação:

Considerando que a Assistência Social é uma política que tem seu campo próprio de atuação e que se **realiza em estrita relação com outras políticas**, uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o **conteúdo intersetorial** de sua atuação. (BRASIL, 2005a, p. 54, grifos meus).

Tendo como referência os trechos transcritos acima, concluo que a construção da intersectorialidade na assistência social revela uma articulação que deve ser efetivada ao se considerar uma importante constatação: os marcos empíricos que caracterizam o desenvolvimento da assistência social mostram a perspectiva intersectorial da mesma. Portanto, a materialização da intersectorialidade na assistência social constitui-se uma questão que deve ser fomentada no âmbito das regulamentações e proposições programáticas desta política.

Ao se analisar os indicadores concretos e os relatos de sujeitos envolvidos com o desenvolvimento de programas, projetos e serviços da Política de Assistência Social, avalia-se que a construção da intersectorialidade ainda está distante, em âmbito quantitativo e qualitativo, do que se postula para a referida Política, considerando-se a configuração do seu *modus operandi* e as suas prerrogativas legais.

Como exemplo, cita-se o caso do desenvolvimento do Paif, no município de Fortaleza, onde um dos mecanismos de viabilização possível da intersectorialidade, qual seja, os encaminhamentos para os serviços, programas e projetos de outras políticas públicas, ainda se revela quantitativamente irrisório diante do volume de atendimentos realizados. Observando-se relatórios de desenvolvimento deste serviço no âmbito dos 24 Cras do município, registram-se dados particularmente interpeladores: das 49.786 famílias atendidas em 2011, somente 9.308 receberam encaminhamentos para ações desenvolvidas por outras

políticas públicas (FORTALEZA, 2011a). Já em 2012, o quadro apresenta um agravamento: das 87.463 famílias atendidas, apenas 7.792 foram encaminhadas para outros serviços, programas e projetos ofertados por outras políticas públicas disponíveis no município (FORTALEZA, 2012b).

Cabe esclarecer que os encaminhamentos do Paif do município de Fortaleza constituem um indicador que aponta a possibilidade de um movimento concreto no sentido da construção da intersectorialidade. Ao se constatarem os números aqui apresentados, sinto-me inquieto com esta realidade da prática profissional, visto que a construção da intersectorialidade na Política de Assistência Social constitui uma estratégia de garantia de proteção social a partir da possibilidade de universalizar diferentes direitos sociais a famílias que são atendidas pelo Paif.

Em coerência com essas inquietações, empreendi esforço teórico-empírico que me possibilitou fecunda problematização, a abrir vias analíticas na construção da intersectorialidade no Paif do Cras Mondubim, pertencente ao território da SER V de Fortaleza<sup>3</sup>. Diante dessa provocação, busquei, como pesquisador no exercício da avaliação do Paif, construir balizas teórico-metodológicas que, considerando a complexidade e caráter inovador do objeto proposto, propiciasse a emergência de reflexões críticas sobre a construção da intersectorialidade na Política de Assistência Social.

Esta pesquisa, portanto, apresentou, como objetivo geral: avaliar a construção da intersectorialidade no Paif do Cras Mondubim, inserido no território da SER V do Município de Fortaleza. Tendo como referência este norte, delimitei como objetivos específicos: analisar a concepção de intersectorialidade dos profissionais da assistência social envolvidos com o trabalho do Paif do Cras Mondubim; avaliar os sentidos de intersectorialidade na implementação do Paif, considerando o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação do trabalho socioassistencial desenvolvido pela Equipe do Cras Mondubim; discutir a potencialidade dos encaminhamentos efetivados no Cras Mondubim de realizar

---

<sup>3</sup> No quarto capítulo desta dissertação, apresento a divisão do município de Fortaleza em 6 (seis) áreas geográficas denominadas de Secretarias Executivas Regionais, demarcando uma matriz de atuação da gestão pública municipal que assume as configurações político-administrativas indicadas pelas características de cada uma dessas seis áreas geográficas.

processos de intersetorialidade; analisar os aspectos facilitadores e dificultadores no estabelecimento da intersetorialidade do Paif com outras políticas setoriais.

A escolha do Paif deve-se ao fato da minha trajetória profissional ter me aproximado da temática de estudo, a partir do desenvolvimento deste serviço, no município de Fortaleza. Certamente, a inserção em diferentes esferas institucionais vinculadas à efetivação do Paif, no município em referência, propiciou-me condições para problematizar a construção da intersetorialidade no desenvolvimento da política de assistência social. A proposta programática do Paif de proteção e atendimento integral a famílias pauperizadas e vulnerabilizadas constitui campo fértil para refletir criticamente sobre a efetiva construção da intersetorialidade na operacionalização do referido serviço e, conseqüentemente, no âmbito da política pública de assistência social.

Quanto aos motivos que justificam a escolha pelo Cras Mondubim para a realização de uma pesquisa avaliativa sobre a construção da intersetorialidade no Paif, no âmbito do município de Fortaleza, demarco a configuração de indicadores e variáveis que peculiarizam a manifestação desse fenômeno na realidade do referido Cras, cabendo destacar: inserção geográfica no Bairro Mondubim que, refletindo características sócioterritoriais da SER V, área administrativa a que este Cras pertence, apresenta agravantes indicadores socioeconômicos<sup>4</sup>, configurando a condição de pobreza e vulnerabilidade social vivenciada pela maioria da população que habita esse território; o Cras Mondubim destaca-se, no âmbito do coletivo de todos os Cras de Fortaleza, por apresentar, nos anos de 2011 e 2012, o maior número de articulações com outras políticas públicas (encaminhamentos, reuniões, visitas institucionais e realização de eventos em parceria).

### **1.1 A trajetória do pesquisador e sua vinculação com o objeto de estudo proposto**

Uma parte de mim, pesa, pondera: outra parte delira. Uma parte de mim almoça e janta: outra parte se espanta.  
[...] Traduzir uma parte na outra parte - que é uma questão de vida ou morte - será arte?

Ferreira Gullar

---

<sup>4</sup> A configuração e análise desses indicadores e variáveis serão aprofundados no capítulo três desta dissertação.



Entendo que a gestação de projetos de pesquisa acadêmicos é, antes de tudo, uma construção que se origina a partir de inquietações interpeladoras que emergem com a vivência cotidiana do real demarcando, portanto, a sobreposição da minha parte que “pesa, pondera” sobre a minha outra parte que apenas “almoça e janta”.

Durante a minha formação acadêmica como bacharel em Serviço Social, a condição de ser homem, inserido numa profissão que se gesta a partir de representações características do gênero feminino, foi responsável por suscitar, na minha parte que fomenta um pensar crítico-reflexivo sobre o meu viver, relevantes e profundos questionamentos sobre a inserção do gênero masculino na profissão de Serviço Social. Naquela época, mais precisamente em 1995, ingressei em um espaço de aprimoramento da formação acadêmica para estudantes de graduação denominado Programa de Educação Tutorial (PET). Durante os quatro anos em que fui membro do PET, a partir daqueles questionamentos, desenvolvi uma série de leituras e pesquisas que culminaram na elaboração da monografia de graduação – *Serviço Social: o homem e sua identidade na profissão*.

A inserção no mercado de trabalho lançou-me diante de uma realidade de enfrentamento da pobreza, própria do cotidiano da profissão de assistente social, pela qual percebi que o olhar e a atuação sobre essa realidade não se podem realizar com base em posturas segregadas ou compartimentalizadas, exigindo, portanto, a construção de perspectivas analíticas e de intervenção que, materializando-se a partir da articulação entre diferentes saberes disciplinares, apresentem condições de dialogar com a complexidade manifestada no/pelo real.

Assim, a temática da intersetorialidade na construção das políticas sociais ficou posta como uma questão que inquieta a minha parte que “pesa, pondera”. A possibilidade de inserção em um Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em “Gestão de Cidades e de Projetos Sociais” mostrou-se oportuna para estruturar aquelas inquietações em projeto de pesquisa.<sup>5</sup> A inserção precária no mercado de trabalho impossibilitou-me de desenvolver essa proposta, visto que a ameaça e o rompimento

---

<sup>5</sup> Como produção acadêmica daquela pós-graduação, construí o projeto de pesquisa “A assistência social e o desafio da intersetorialidade: uma análise do papel da intersetorialidade na afirmação da política pública de assistência social da Prefeitura Municipal de Fortaleza”, a ser posteriormente desenvolvido.

efetivo de vínculos trabalhistas demonstra-se um movimento que inviabiliza a construção de sonhos que se estruturam a partir dos processos de trabalho.

Entretanto, a parte de mim que “pesa, pondera” continua aguçando meu senso investigativo, tornando as inquietações sobre a construção da intersectorialidade na política de assistência social uma questão que persiste até os dias atuais, com diferentes configurações, ao longo do exercício profissional. Insisto em sufocar essa parte que aprofunda as coisas, que se inquieta com as constatações “normais”, que, às vezes, imobiliza-me de tanta profundidade, mas ela insiste em permanecer. Por conta disso, a temática da construção da intersectorialidade na política de assistência social coloca-me numa posição desafiadora que não se conforma com o estado da arte dessa política, que me instiga a querer saber mais dessa desafiadora política no seu movimento de “construção em processo”. É como se o ser da assistência social ainda precisasse se ampliar nos espaços contraditórios desta civilização do capital, em curso.

Em 2005, entretanto, com o advento da minha condição de assistente social concursado da Política de Assistência Social da Prefeitura de Fortaleza, pude pensar em desenvolver projetos a partir da construção de uma trajetória profissional em bases mais sólidas e com perspectivas de longo prazo. A proposta do Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC mostrou-se campo fértil para construir conhecimento a partir de processos de trabalho e, portanto, desenvolver meu projeto de pesquisa sobre a construção da intersectorialidade na política de assistência social.

Certamente, a partir de uma escolha consciente e imune a subterfúgios de estratégias “aligeiradas” de ascensão profissional, próprias dos tempos contemporâneos, ingressei nesse Programa de Mestrado, em agosto de 2011. Nesse ano, a condição de coordenador adjunto da PSB da Semas remetia-me à discussão da intersectorialidade na política de assistência social, desenvolvida pela Prefeitura de Fortaleza.

Como coordenador adjunto da PSB de Fortaleza, inquietava-me os entraves culturais, políticos e institucionais que dificultavam a construção da intersectorialidade na operacionalização do Paif mesmo que essa categoria fosse requerida pela própria configuração empírica e normativa do referido serviço, no âmbito da política pública de assistência social. Posteriormente, o exercício da

função de assistente social em um Cras de Fortaleza, possibilitou-me vislumbrar, a partir desse novo lugar, as implicações sob as quais está alicerçada a construção da intersectorialidade no âmbito do Paif. Avalio, por conseguinte, que se sobressai desse processo o caráter nebuloso, e ainda incompreendido, com que a temática da intersectorialidade interfere na compreensão da política de assistência social como política pública de proteção social.

Nessas condições, avaliar a construção da intersectorialidade na política pública de assistência social revela-se de grande importância para clarear as complexas teias de materialização desta política e, desse modo, desvendar os entraves da sua efetivação como política pública de proteção social.

Nesta pesquisa, portanto, interessa-me levantar ponderações epistemológicas e empíricas que problematizem o lugar que a intersectorialidade ocupa no processo de afirmação da política de assistência social como política pública de proteção social no contexto da contemporaneidade brasileira.

## **1.2 Dinâmica expositiva da dissertação**

Este trabalho apresenta os seguintes itens constitutivos: introdução; quatro capítulos dissertativos; considerações finais; bibliografia; apêndices e, por fim, os anexos.

No que diz respeito à configuração dos capítulos, avalio que o enfoque temático contido em suas denominações demarca o próprio conteúdo apresentado pelos mesmos.

Assim, no primeiro e no segundo capítulos, circunscrevo aportes teórico-analíticos como forma de construir vias de interlocução com as questões consubstanciadas no objeto de estudo da investigação, a saber: a avaliação, em processo, da construção da intersectorialidade no Paif do Cras Mondubim, município de Fortaleza.

No terceiro capítulo, apresento o traçado metodológico da pesquisa. No âmbito desta discussão, abordo especificidades que caracterizam o campo investigativo circunscrito pela realização de pesquisas avaliativas.

No quarto capítulo, explico considerações que demarcam a avaliação, em processo, da construção da intersectorialidade no Paif do Cras Mondubim,

município de Fortaleza. Na realização desta tarefa, utilizei os aportes teórico-analíticos explicitados nos dois primeiros capítulos, assim como os aportes trazidos pelo material de campo. Conforme se verá, amplio esse esforço de análise à realidade do Paif de todos os Cras da SER V.

Nas considerações finais, apresento interpelações que foram suscitadas com o desenvolvimento da pesquisa.

Na bibliografia, apresento todos os livros, artigos de revistas, normativas, documentos institucionais ou outras formas de produção científica que foram consultadas, no âmbito da pesquisa documental.

Nos apêndices e anexos, exponho, respectivamente, os roteiros dos instrumentos de coleta de informações e os diferentes documentos institucionais, que foram levantados e analisados, no âmbito do trabalho de campo da pesquisa.

## 2 CONFIGURAÇÕES DO BRASIL CONTEMPORÂNEO A CIRCUNSCREVER INTERPELAÇÕES À INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esta contraditoriedade de configurações estatais, no contexto do presente, permite bem visualizar o *Estado como espaço de disputa* entre dois polos: o *mercantil*, a encarnar os interesses do capital de mercantilização de todas as relações sociais e o *público societal*, a consubstanciar a perspectiva da democracia de universalização de direitos, na afirmação do reconhecimento da igualdade e da diferença. A rigor, a afirmação desta conflituosidade, manifesta no funcionamento do Estado, é uma fecunda via analítica a abrir caminhos para refletir sobre as políticas públicas, no sentido de perceber e demarcar suas tensões e contraditoriedades na dialética do presente.

Alba Carvalho

Problematizar a intersectorialidade na política de assistência social, tendo como foco de investigação a sua construção no Paif do Cras do Bairro Mondubim, localizado no município de Fortaleza, configura-se como uma questão preñe de determinações, em uma teia de mediações, no contexto do Brasil contemporâneo.

Ao se tomar como referência os termos que compõem a denominação do serviço ora avaliado, mais precisamente “Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família” (Paif), no contexto do Brasil atual, constata-se a complexidade da pesquisa avaliativa, circunscrita nesta dissertação, a demarcar mediações que contemplem a proposta de proteção e atendimento integral a famílias estruturalmente desprotegidas, no contexto da civilização contemporânea do capital.

O desenvolvimento da investigação no âmbito da avaliação da intersectorialidade no Paif exigiu o delineamento de caminhos analíticos capazes de dar conta das contradições, em seu movimento peculiar, no interior deste campo. Esta consciência metodológica implica em rejeitar perspectivas reducionistas acerca do Estado e das políticas públicas como domínios exclusivos do sistema do capital, desconsiderando, desse modo, a dimensão da “disputa política” que pode se efetivar no interior do espaço estatal, a depender da correlação de forças e do poder de pressão da sociedade civil.

Assim, avaliar a construção da intersectorialidade no Paif, no âmbito do município de Fortaleza, implica considerar os determinantes de sua configuração, enfocando uma contradição emblemática, qual seja: a intersectorialidade no Paif se intercruza com a exigência histórica do fomento à democracia, na perspectiva da construção do público, no contexto do Brasil contemporâneo. De fato, a questão democrática é reatualizada e/ou complexificada, a partir dos ditames do ajuste brasileiro ao capitalismo mundializado, em articulação com dimensões simbólicas e institucionais que constituem obstáculos ao estabelecimento da democracia na gestão pública e, conseqüentemente, à instituição da intersectorialidade entre as políticas públicas.

A própria privatização das políticas públicas, sob a égide do mercado, conjugada à herança patrimonialista, personalista e assistencialista da nossa cultura política, permeando as instituições e o imaginário dos agentes, dificultam a construção democrática, comprometendo o exercício da intersectorialidade no desenvolvimento das políticas públicas e, especificamente, da assistência social.

Cabe, como balizamento do campo de discussão, explicitar a perspectiva de democracia que fundamenta o meu raciocínio na reflexão da intersectorialidade. Em termos etimológicos, democracia vem do grego *demos*=povo e *kratos*=poder. Logo, a própria etimologia do termo já aponta para uma dimensão essencial: “democracia como poder do povo” ou “poder que emana do povo”.

Democracia, portanto, pressupõe participação efetiva da população nas decisões que dizem respeito à sua vida, constituindo a dimensão pública. Segundo vias analíticas delineadas por Alba Carvalho, em artigo de 2004, resgato a perspectiva de radicalização da democracia. Afirma a autora:

Em sua radicalidade, Democracia constitui um modo de organização da vida social, uma forma de sociabilidade. Assim sendo, ela encarna uma ‘gramática social e cultural’: princípios, padrões, regras, valores que regulam a vida social, na perspectiva da liberdade e da igualdade, garantindo possibilidades efetivas de participação no respeito à pluralidade de expressões culturais. (CARVALHO, 2004, p. 9, grifos da autora).

Nesta via analítica, o exercício democrático pressupõe a vivência do coletivo no compartilhamento de valores, sentidos, utopias e práticas. Logo, vislumbra-se a exigência da intersectorialidade no exercício de políticas públicas.

Com a consciência da complexidade teórico-política de discutir intersectorialidade no horizonte da democracia “como gramática social e cultural”, busquei, no ofício da pesquisa, empreender um esforço analítico, que se impôs como exigência, para a avaliação da intersectorialidade no campo da assistência social.

Neste sentido, fui delineando categorias e conceitos fundantes, cabendo destacar: Estado, buscando analisar configurações estatais no Brasil contemporâneo; Pobreza, em suas múltiplas determinações, objetivando compreender o público da política de assistência social em suas formas estruturais de desproteção social; Proteção Social, no intuito de adentrar nas exigências postas para viabilizá-la de forma ampla, face às exigências da pobreza em suas expressões de desproteção social e Assistência Social, como política pública de proteção social na qual se insere o Paif. Esta é uma abordagem fundante que me fornece as bases para a posterior discussão que circunscrevo sobre a categoria Intersectorialidade.

Entendo, portanto, que a leitura da realidade brasileira a partir de vias analíticas, construídas em torno da discussão do Estado, da pobreza, da proteção social, da política de assistência social e da intersectorialidade constitui-se base fecunda para construir a perspectiva avaliativa circunscrita no objeto de estudo desta pesquisa.

Especificamente neste capítulo, empreendi o trabalho analítico de pensar Estado, pobreza, proteção social e assistência social numa tessitura reflexiva da formação social brasileira contemporânea, nos últimos 40 anos, ou seja, do final do século XX e ao limiar do XXI. É este um esforço de configurar o cenário contemporâneo em que a questão da intersectorialidade, em um programa específico da política de assistência social - Paif, ganha sentido.

Cabe ressaltar a convicção de que o real assume feições particulares a partir dos implicantes sociais e temporais que o determinam. Logo, entendo que a intersectorialidade na política de assistência social assume feições próprias enquanto fenômeno particular na vida social brasileira. Esse entendimento é o que move o processo de conhecimento que se constrói pelo movimento constante de aproximações do real, buscando circunscrever suas determinações que se especificam temporal e sócio-historicamente.

## **2.1 A formação social brasileira contemporânea: problematizando as configurações do Estado e da Proteção Social**

O estudo da intersectorialidade na política de assistência social coloca em discussão questões de fundo sobre o percurso de sua emergência e desenvolvimento, dentre as quais importa destacar: em que contexto sociopolítico surge o ideário da intersectorialidade na gestão das políticas públicas? Como as forças em disputa pela hegemonia no sistema do capital demarcam o *status quo* dessa questão? Que contradições balizam sua manifestação concreta e analítica no âmbito da política de assistência social?

Pela complexidade da formulação investigativa, consubstanciada nesta dissertação, avalio ser necessário, como exigência de análise, trabalhar questões de fundo, a circunscreverem a formação social brasileira como condição indispensável para compreender o debate e o exercício da intersectorialidade na política de assistência social: Como se institui o Estado brasileiro nas tramas da democratização e da experiência de ajuste aos circuitos mundializados do capital, vivenciados nos últimos 40 anos? Como se configuram o Estado e o sistema de proteção social no Brasil atual? Que nuances assume a dimensão do público e das políticas de proteção social nas tessituras do Estado brasileiro contemporâneo? Que interpelações são postas pelas configurações da pobreza e da política de assistência social na atualidade?

A contradição fundante e interpeladora da discussão sobre a formação social brasileira na contemporaneidade configura-se no que Carvalho (2012b, 2010b, 2004) sustenta como uma “dualidade em processo”, a caracterizar o Brasil nos percalços sócio-históricos dos últimos 40 anos - meados da década de 1970 até os dias de hoje - qual seja: a convivência contraditória entre duas demarcações que dão movimento e concretude à história brasileira atual, nos marcos da emergência da democratização e do ajuste ao capitalismo mundializado<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Carvalho (2012b, 2010b, 2004), no percurso de sua produção intelectual dos últimos quinze/vinte anos, vem apresentando fecundas vias analíticas dos processos que envolvem o Estado, as políticas públicas e a democracia no contexto da América Latina. Na produção da autora, sobressai-se a perspectiva de análise que busca vislumbrar a dimensão contraditória da sociabilidade do Brasil contemporâneo, circunscrita na convivência entre o processo de “democratização”, vivenciado desde meados da década de 70 aos dias atuais e a força hegemônica dos processos de ajuste, a desafiar esse movimento. Entende-se por processo de “democratização do Brasil”, na demarcação temporal



Diante do cuidado de demarcar, de forma precisa, essa contradição que se constitui “pedra de toque” na problematização do objeto avaliativo aqui circunscrito – assim como em qualquer análise do Estado e das políticas públicas na contemporaneidade – considero oportuno transcrever trechos da construção de Carvalho (2012b) sobre a formação social brasileira:

É o paradoxo brasileiro contemporâneo, urdido na confluência contraditória de dois processos estruturais fundantes com perspectivas e direcionamentos distintos: **democratização**, demarcando um balizamento histórico no reconhecimento e afirmação de Direitos, com a decisiva atuação dos Movimentos Sociais, a instituir uma “cultura de direitos”, materializada em Leis e Políticas Públicas, constituindo o **Estado Democrático**, ampliado pela via da política; inserção à ordem do capitalismo mundializado no que se convencionou chamar de **ajuste estrutural brasileiro**, convertendo o **mercado** no único critério de realidade, constituindo o **Estado Ajustador** que ajusta e ajusta-se aos ditames da expansão ilimitada do capital, em contraposição aos parâmetros dos Direitos, tentando anular a força da política (CARVALHO, 2012b, p. 10, grifos da autora).

Estabelecido esse norte, cabe delinear determinadas construções conceituais no esforço de adentrar no contexto brasileiro de meados da década de 1970 até os dias atuais, pano de fundo sob o qual se manifesta o objeto de estudo aqui delineado. Especificamente, é preciso clarear o que se entende por “Estado Democrático” e por “Estado Ajustador”, demarcando a concepção de “sistema de proteção social” nesta confluência contraditória.

Por “Estado Democrático” entende-se uma configuração de Estado que se funda no reconhecimento articulado de direitos civis, políticos, sociais e econômicos. Considerando-se sua formulação teórica e materialização política argumenta-se que essa configuração de Estado quando concebido na sua radicalidade, mostra-se

---

proposta por Carvalho (2012b, 2010b, 2004), o movimento da sociedade civil que emerge em meados da década de 1970, a reivindicar processos de democracia política, culminando com a regulamentação de direitos civis, políticos e, de forma contundente, de direitos sociais, afirmando uma cultura do direito e da democracia que, simbólica e empiricamente, vem tensionando os espaços de diálogo com o Estado, normatizados com a Constituição de 1988. Para essa autora, integram esse processo de democratização o surgimento de movimentos “que propõem políticas culturais que conjuguem direitos à igualdade com a liberdade da diferença”, materializados em reivindicações de sujeitos historicamente excluídos da cena pública – “mulheres/negros/índios/jovens/idosos/imigrantes/trabalhadores sem terra/famílias sem-tetos/homossexuais/ecologistas/portadores de necessidades especiais/moradores da periferia/comunidades cristãs/grupos religiosos/trabalhadores em busca de trabalho e renda/operários/trabalhadores de diferentes categorias e que, potencialmente, “[...] democratizam a cultura política dominante, efetivando um deslocamento desta cultura, fazendo-a enfrentar outras culturas e outras políticas”. (CARVALHO, 2004, p. 21).

inviável na formação social capitalista, visto que se estrutura em balizas da liberdade civil e política e da igualdade social.

Com essa assertiva, estou querendo dizer que a radicalidade da democracia, a partir da ampliação da participação direta nos espaços de decisão da vida social, está diretamente vinculada ao direito de usufruto igualitário das riquezas produzidas numa sociedade. Não se pode pensar em cidadania civil e política em um país que reproduz a desigualdade como medida fundante de sua sociabilidade considerando uma questão central: não existe igualdade de participação e associação entre sujeitos que usufruem desigualmente da riqueza de uma nação. Nessas condições, a própria dimensão da regulação social, construída em espaços efetivamente públicos, perde o sentido, pois falam de sujeitos políticos que se posicionam/usufruem desigualmente do bem-estar desse processo de regulação social. Penso que uma construção de Coutinho (2010), em entrevista à revista Caros Amigos, ilustra o que estou tentando retratar:

[...] Então, eu acredito que a plena socialização do poder político, ou seja, da democracia, só pode ocorrer no socialismo, porque numa sociedade capitalista sempre há déficit de cidadania. **Em uma sociedade de classes, por mais que sejam universalizados os direitos, o exercício deles é limitado pela condição classista das pessoas**". (COUTINHO, 2010, p. 5, grifos meus).

Inegavelmente, no “Estado Democrático”, a afirmação de direitos ultrapassa sua formalização jurídico-normativa e procedimental, estendendo-se à garantia de condições para a participação da sociedade na definição e ampliação desses direitos em uma tessitura que viabiliza a construção de espaços de vida social efetivamente públicos. No entanto, tendo em vista a processualidade da história, o “Estado Democrático” constitui-se uma construção que pode ser ampliada pela via da política ou pode restringir-se quando a lógica do capital submete a democracia ao seu jogo de interesses.

Essa concepção de “Estado Democrático” resgata elementos da formulação teórica de Antonio Gramsci (2002) que, atento às manifestações sócio-históricas do seu tempo, foi responsável pela ampliação do conceito de Estado no âmbito do pensamento marxista. No entendimento desse autor, a afirmação do poder estatal, em formações sociais com níveis expressivos de disputa política, ultrapassa as formas oficiais de coerção, ampliando-se para a instituição de

consensos diante e no interior das classes que são alijadas do poder dirigente. O alcance do consenso assume materialidade no desenvolvimento de estratégias simbólicas e culturais e na regulamentação de normativas legais que abrem concessões aos reclames de participação e garantia de direitos das classes dominadas. O autor Carlos Nelson Coutinho (1989), referenciado em Gramsci (2002), estrutura o conceito de Estado ampliado a partir de duas dimensões constituintes:

O Estado em sentido amplo, 'com novas determinações', comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de 'Estado-coerção'), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e político-militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração "e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1989b, p. 77, grifos do autor).

O Estado, segundo a perspectiva de Gramsci *op. cit.*, não se constitui somente como "o comitê da classe burguesa", conforme pressupunha Marx, mas abrange o conjunto de aparelhos privados em que são travadas disputas pela direção da formação social capitalista. O conceito de sociedade civil, portanto, amplia o entendimento do Estado para abarcar a luta travada entre os aparelhos privados das classes sociais na conquista pela direção societal <sup>7</sup>.

Esse autor, contemporâneo ao tempo histórico em que se observava a força do movimento das classes subalternas a exercer pressão na conquista de direitos – início do século XX, na Itália – inseriu novos elementos no entendimento do domínio de uma classe social fundamental – burguesia ou classe trabalhadora – em processos de disputa política no âmbito do capitalismo. Certamente, a partir do pensamento de Gramsci, foram adquiridos subsídios para o desvendamento dos determinantes e das mediações que explicam a hegemonia de uma classe, para além do uso exclusivo da força ou de medidas legais de punição. Nesse bojo, destaca-se o conceito de hegemonia, que significa "[...] o modo de se obter o

---

<sup>7</sup> Sobre a ampliação do conceito de Estado, em Gramsci, no interior do pensamento marxista em resposta aos movimentos da história, ver Coutinho (1994), no ensaio "A dualidade de poderes: Estado e Revolução no pensamento marxista", publicado na obra "Marxismos e política – A dualidade de poderes e outros ensaios".

consenso ativo dos governados para uma proposta abrangente formulada pelos governantes” (COUTINHO, 2008, p. 122).

Na realidade brasileira, somente a partir de meados da década de 1970 do século XX, em meio ao desenvolvimento do capitalismo, sob a égide da ditadura militar e de uma revitalização da sociedade civil, o nível de disputa política entre as diferenciadas frações das classes sociais foi capaz de demarcar a intensificação de movimentos de ampliação do Estado brasileiro sob a pressão das organizações das classes subalternas e, contraditoriamente, trouxe a afirmação de direitos no interior da sociedade brasileira. Certamente, as condições para que se germinasse esse nível de disputa política foram criadas com o movimento pela democratização que começou a se gestar no Brasil em meados da década de 1970, culminando com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que regulamenta direitos civis, políticos e, de forma incidente, direitos sociais. No decurso da “história em processo”, a força destes movimentos reverberou na aprovação de leis e normativas que ampliaram a garantia de determinados direitos sociais à população brasileira.

Destaca-se desse processo de democratização a adentrar no espaço estatal, para além da normatização dos direitos sociais, a possibilidade de gestão democrática do Estado e das políticas públicas, ou seja, a constituição de canais de participação da sociedade civil na gestão do público, a fomentar espaços de construção da democracia participativa, no contexto do Brasil atual.

Sobre essa questão, Dagnino (2004) constrói fecunda análise na qual destaca, no contexto brasileiro demarcado pelos circuitos sócio-históricos dos anos de 1990 até os dias atuais, exemplos de ampliação do Estado pela sociedade civil, erigidos com base na criação e consolidação de conselhos gestores de políticas públicas. E mais: em alguns municípios de cunho político mais democrático, presenciou-se a criação e desenvolvimento do Orçamento Participativo, a exemplo de Porto Alegre. Com essa análise, a autora busca ressignificar posturas fatalistas que anulam a potencialidade da política, edificada em meio a processos de intensa disputa política, no caso em apreço na realidade brasileira erigida no decurso do tempo histórico dos últimos 40 anos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> O fundamento para essa formulação de Dagnino está na convicção dessa autora, assim como também postula Alba Carvalho, da existência, na formação social brasileira dos últimos 40 anos, da “confluência perversa” entre o ideal de democracia construído com o potencial dos movimentos

A perspectiva de “construção em processo” – ou que postula o reconhecimento de uma “disputa política” na efetivação da democracia – também está presente em Coutinho (2010), ao propor a mudança do termo *democracia* para *democratização*, ao referir-se, 30 anos depois, ao seu marcante trabalho *Democracia como valor universal*, publicado originalmente em 1980:

Uma alteração que eu faria no velho artigo era colocar não democracia como valor universal, mas democratização como valor universal. Para mim a democracia é um processo, ela não se identifica com as formas institucionais que ela assume em determinados contextos históricos. A democratização é um processo de crescente socialização da política com maior participação na política, e, sobretudo, a socialização do poder político. (COUTINHO, 2010, p.5).

Certamente, a construção da radicalidade democrática exige o reconhecimento de que a socialização do poder político constitui o real sentido de democracia, circunscrevendo o caráter de processualidade dessa construção que “[...] impõem uma estratégia de guerra de posição, em que se ganha e se perde, há espaços que são ocupados e depois são reconquistados pelo adversário de classe” (COUTINHO, 2002, p. 12).

Na formação social brasileira, as condições que dão vida à noção de processualidade da radicalidade democrática são vislumbradas com a revitalização do potencial da política no contexto sócio-histórico do Brasil, que emerge com o enfraquecimento e derrocada da ditadura militar em articulação com modificações na institucionalidade jurídico-normativa brasileira que foram regulamentadas pela Constituição Federal de 1988. Assim, avaliam analistas:

A CF/88 foi um marco histórico “ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal”. Trata-se de mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos à construção social. (SPOSATI, 2009, p. 19, destaques da autora).

A noção de seguridade que emerge na Constituição Brasileira apresenta-a como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto. (YASBEK, 2012, p. 301).

---

sociais que surgem em meados da década de 1970 e o projeto neoliberal, dando concretude e movimento aos processos de regulação que envolvem as configurações do Estado e das políticas públicas brasileiras contemporâneas.

[...] a Constituição [de 1988] foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática de democracia participativa. (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 56).

De fato, com a Constituição de 1988, tem-se a formulação de prerrogativas legais para a construção de uma nova sociabilidade em que a perspectiva da democracia, pela primeira vez no Brasil, é ampliada, com a eleição de um conjunto de necessidades humanas cuja garantia de satisfação é creditada ao Estado Brasileiro e com a institucionalização de estratégias de participação da sociedade civil, na perspectiva de assegurar o controle social do Estado no exercício das suas funções regulatórias. Essas conquistas, a depender da capacidade de socialização da hegemonia das classes subalternas, no decurso da “história se fazendo”, sinalizam possibilidades de radicalização democrática no contexto da formação social brasileira.

A rigor, a ampliação das garantias sociais, previstas pela Constituição de 1988, ao explorar o potencial da legalidade constituída no sentido de viabilizar a igualdade e a justiça social no Brasil, revela a possibilidade de transposição dos propósitos da democracia liberal, presente na cultura política brasileira, vinculado a dimensões patrimonialistas e privatizantes. Dito isso, e considerando a lógica argumentativa do capítulo, apresentada no seu início, importa problematizar os avanços no âmbito da legalidade constitucional de 1988 a instituir um modelo de proteção social para o Brasil<sup>9</sup>. Este tema constitui-se um campo de intensa disputa política e debate teórico a revelar a complexidade dos processos de regulação estatal do Brasil. Em que pese às diferenciações analíticas, entendo que o sentido dominante de proteção social na vida brasileira está circunscrito no seguinte conceito:

A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais. (JACCOUND, 2009, p. 58).

---

<sup>9</sup> Nos países ocidentais, os embriões do sistema de proteção social surgem no século XIX, a partir de “obrigações jurídicas e de cotizações obrigatórias” que articulavam sujeitos específicos na garantia de atenção das demandas eleitas por acordos estabelecidos. Para Jaccound (2009), “a universalização da proteção social virá [...] no bojo do projeto de seguridade social que propõe, à diferença do seguro social, proteção uniforme aos riscos estendida a toda a população e em sua organização institucional, cujo acesso depende de contribuição passada ou de filiação a caixas de seguros” (JACCOUND, 2009, p. 59).

Assim, falar de proteção social significa a eleição de um conjunto de demandas e necessidades a serem garantidas a segmentos sociais que apresentem desvantagens no usufruto das riquezas produzidas por uma sociedade. Nessas condições, a eleição e o processo que envolve a garantia desse conjunto de necessidades sociais devem ser inseridos no âmbito da legalidade constituída, sendo objeto de regulação estatal e controle da sociedade, visto que constituem dimensões de uma sociabilidade sob as quais atuam processos de intensa disputa política.

Nesta perspectiva, o conceito de proteção social remete à ideia de um sistema em que as políticas que o constituem apresentam objetivos, orçamento, formas de gestão e desenvolvimento articulados entre si. Desse modo, o conceito de proteção social envolve o de política social, assumindo uma dimensão restrita ou ampliada. Assim, cabe destacar que a proteção social pode se restringir ao atendimento de situações-limite de risco social ou pode ampliar-se em estratégias que ultrapassem o atendimento exclusivo a essas situações, podendo direcionar-se “[...] para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população” (JOCCOUND, 2009, p. 60).

A discussão acerca da configuração de um sistema de proteção social no Brasil constitui-se em um campo de polêmicas e controversas entre políticos e estudiosos do tema. Entretanto, muitos analistas afirmam que a Constituição de 1988 muito avançou, normativamente, na estruturação de relevantes direitos sociais para o Brasil. Jaccound (2009), ao referir-se à configuração da proteção social no Brasil, delinea uma via fecunda de análise ao afirmar:

De fato, o esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por terem sido estruturados programas e políticas abrangentes de caráter permanente, catalisadores de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis. Tais iniciativas formaram um conjunto que, mesmo heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, dotaram o país de um sistema de proteção amplo, com impacto efetivo, apesar de desigual (JOCCOUND, 2009, p. 60).

De fato, a configuração, na Constituição Federal do Brasil de 1988, de um sistema de seguridade social, circunscrita a três políticas públicas – previdência social, saúde e assistência social – com a perspectiva de articulação a outras

políticas setoriais no atendimento a demandas sociais previamente definidas, constitui um grande avanço no âmbito da regulamentação da proteção social no país. Desse modo, impõe-se resgatar trechos da Constituição de 1988 que apresentam ou concretizam, normativa e empiricamente, um conjunto de noções que estou a movimentar para circunscrever a conquista de avanços na proteção social brasileira e, de forma destacada, sinalizam a possibilidade de radicalização da democracia no Brasil. Senão vejamos:

Art. 194. A seguridade social compreende 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.

*Parágrafo único.* Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I – universalidade da cobertura e do atendimento; [...]

VI – diversidade da base de financiamento;

VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Brasil, 2011b, p. 129).

E o texto constitucional adentra na questão do financiamento, explicitando:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade e, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa, e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: [...]

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incluindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concurso de prognósticos;

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Brasil, 2011b, p. 129, 130).

No interior do modelo de seguridade social da Constituição de 1988, cabe destacar o avanço na afirmação da saúde como política universal garantida a todos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. [...]. (Brasil, 2011b, p. 131).

E o texto constitucional avança na configuração do Sistema Único de Saúde – SUS. No entanto, em meio à universalização, já abre perspectivas de privatização que, de fato, vêm sendo exploradas pelas forças do capital:



Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; [...]

III – participação da comunidade. [...]. (Brasil, 2011b, p. 131).

No âmbito da seguridade social, a Constituição delimita a previdência como política contributiva:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV – salário-família e auxílio reclusão para os dependentes dos segurados de renda baixa;

V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ou cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no parágrafo 2º; [...]. (Brasil, 2011b, p. 133).

E, numa proposição inovadora, reconhece a assistência social como política pública para quem dela necessitar:

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

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

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (Brasil, 2011b, p. 135).

E estabelece:

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

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

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Brasil, 2011b, p. 135).

Como se depreende dos trechos destacados da Carta Magna de 1988, o sistema de seguridade social evidencia avanços que se articulam a contradições e limites, conforme se observa nos delineamentos contidos da configuração normativa do referido sistema. Essas contradições e limites abrem brechas às ofensivas do capital, direcionadas ao estabelecimento das condições imprescindíveis à sua plena rentabilidade. Nesta perspectiva, o decurso da história brasileira contemporânea bem revela uma processual desmontagem do sistema de seguridade social, consubstanciado na Constituição de 1988, afirmando ganhos do capital em meio ao desenvolvimento das políticas públicas de saúde, de previdência social e, mesmo, da assistência social.

Assiste-se, certamente, no interior do processo de ajuste estrutural do Brasil, à nova ordem do capital e à emergência de um conjunto de medidas legais, administrativas e investidas de cunho político e de caráter ideológico que potencializam os aspectos privatistas e regressivos presentes na institucionalização da seguridade social brasileira.

Numa primeira direção, a autorização do texto constitucional para que a iniciativa privada desenvolva serviços de assistência à saúde, favoreceu à constituição de uma dualidade no âmbito desta política, contrapondo a saúde como direito social à mercantilização da saúde. Essa dualidade, valendo-se de características históricas, presentes na configuração da política de saúde, contribui para a construção de diferenciações que colocam a rede de assistência à saúde do setor público em situação de desigualdade perante a iniciativa privada, contribuindo com a descaracterização de princípios constitucionais, como a universalidade da cobertura e do atendimento e a igualdade da atenção (MENICUCCI, 2006).

No âmbito da previdência social, assiste-se a um acirramento da lógica do seguro a partir das reformas propostas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula nos anos de 1998 e 2003, respectivamente, atendendo à política de ajuste imposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, iniciada nos anos de 1990, no então governo Collor. É válido ressaltar que as reformas ocorridas nos anos 1998 e 2003 tiveram pautas diferentes, embora

complementares, pois enquanto o governo FHC priorizou o Regime Geral de Previdência Social, ou seja, o regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, o governo Lula voltou-se para o Regime de Previdência dos Servidores Públicos. Dentre as mudanças ocorridas com as respectivas reformas, destacam-se: aumento da idade mínima para o requerimento de aposentadoria por idade; extinção das aposentadorias especiais; extinção da aposentadoria por tempo de serviço; criação da aposentadoria por tempo de contribuição; estabelecimento do teto máximo do salário de benefício; criação do fator previdenciário; contribuição dos inativos, dentre outras.

As principais argumentações utilizadas para a realização das referidas reformas são as mesmas em ambos os governos: *déficit* da previdência, enxugamento dos gastos do Estado, garantia de atendimento às futuras gerações. Segundo Mota (2008), estas reformas permitiram que as necessidades do grande capital prevalecessem sobre as dos trabalhadores, pois, ao invés do Estado implementar e fortalecer um sistema de seguridade social dentro dos princípios da Constituição Federal de 1988, induziu a classe trabalhadora a obter planos de previdência privada e assim promoveu o crescimento deste tipo de mercado.

Na assistência social, em meio ao processo que resultou na demarcação do campo específico de atuação desta política – circunscrito pelo movimento deflagrado em torno da luta pela sua afirmação e consolidação como política pública de proteção social não contributiva (CARVALHO; SILVEIRA, 2011a), assiste-se à prevalência de direcionamentos político-administrativos que restringem, em nível quantitativo e qualitativo, o alcance dos resultados que são promovidos no âmbito do desenvolvimento da referida política. Entre esses direcionamentos, destaco: o caráter focalizado na pobreza extrema que ainda demarca a seleção do público a ser atendido pelos serviços, programas e projetos que são implementados na política de assistência social; a ausência de normativas que postulem, no âmbito da dotação orçamentária anual dos governos federal, estadual e municipal, a demarcação de um percentual específico a ser disponibilizado para o desenvolvimento das ações da assistência social; a precarização das formas de vinculação trabalhista que caracteriza a grande maioria das contratações que são estabelecidas em todo o território nacional, no campo de trabalho da assistência social, dentre outros.

No interior desse processo de desmonte processual, a proposta de financiamento da seguridade social brasileira, segundo delineamentos constitucionais, foi a que mais sofreu investidas de cunho reformulador e regressista. Nessa direção, ressaltam-se questões como: as fontes de recursos não foram diversificadas, ou seja, prevalece a arrecadação sobre a folha de salários – sendo as contribuições sociais baseadas no lucro (CSLL) e no faturamento das empresas (Cofins), transfere-se o ônus para as mercadorias, onerando, de forma consequente, os consumidores; os recursos da seguridade social são usurpados para o pagamento da dívida pública, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU); a baixa participação do orçamento fiscal no orçamento da seguridade social; as isenções fiscais devido às renúncias previdenciárias das entidades filantrópicas (assistência, saúde e educação) e a sonegação fiscal (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Feitas essas análises, importa retomar a direção analítica escolhida, qual seja: problematizar as possibilidades de radicalização democrática, tendo como base de análise a legalidade, constituída com a proposta de seguridade social da Constituição de 1988. Nesse sentido, direciono o foco da discussão para a aprovação legal de canais de participação da sociedade civil como forma de assegurar o controle social do Estado em suas estratégias de regulação das políticas de seguridade social. Sobre a questão da participação da sociedade civil na gestão do público, assim se pronuncia Coutinho (2008):

A democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa. [...] Uma democracia é um processo que implica não só modificações políticas, mas também modificações econômicas e sociais. [...] A democracia só realizará seu valor universal no Brasil se essas grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. [...] Assim, a democratização é um valor universal, sobretudo porque é um permanente desafio. [...] Imagino também formas de democracia ainda mais direta, na medida em que prevejo focos de autogestão. Esta é uma questão que deveríamos começar a discutir mais profundamente. As políticas sociais, por exemplo, devem ser financiadas pelo Estado. Elas têm uma dimensão pública e, por isso, o Estado tem de financiá-las. Mas a gestão das políticas sociais pode não ser feita apenas pelo Estado, pela burocracia Estatal, de cima para baixo; pode ser feita também por setores da sociedade civil, de baixo para cima. (COUTINHO, 2008b, p. 153-157).

Essa elaboração de Coutinho (2008) integra relevantes ponderações do autor sobre a construção de um projeto estratégico alternativo para o Brasil que preveja “[...] como fazer deste país uma verdadeira república, que permita a integração política e econômica do conjunto de seus habitantes”. (COUTINHO, 2008b, p. 148). Na construção desse projeto estratégico para o Brasil, a democracia participativa assume lugar preponderante, constituindo-se um caminho que conforma possibilidades de enfraquecimento das estruturas capitalistas a depender da capacidade das classes subalternas de permanentemente radicalizar, no seio de uma formação social em constante processo de transformação, as bases constituintes dessa democracia. Desse modo, o autor trabalha com a noção de “democratização como um valor universal”, donde se depreende que “a democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção”. (COUTINHO, 2008b, p. 153).

Assim, o autor destaca o papel que os canais de autogestão das políticas sociais, conforme regulamentado pela proposta de seguridade social da Constituição de 1988, podem assumir na construção de uma efetiva democracia para o Brasil, visto que os sujeitos sociais não se constituiriam como simples recebedores de direitos sociais, mas também como definidores das condições sociais e políticas que envolvem a efetivação desses direitos. Noutra direção, trabalhar com a ideia de democracia como processo implica compreender, conforme a acepção de Coutinho, (2008b) que:

[...] a revolução é processual, não é algo contraposto às reformas, não ocorre num momento definido ou num curto espaço de tempo e nem implica a completa quebra da máquina do Estado. A revolução é um processo que se constrói através de transformações gradativas, de reformas profundas, mas não se trata de um mero reformismo “melhorista”, que vise apenas melhorar o capitalismo. (COUTINHO, 2008b, p. 155, destaques do autor).

Desse modo, os atuais canais de controle social do processo de gestão das políticas sociais constituem, eles próprios, possibilidades de reconfiguração do *status* de democracia brasileiro, visto que incluem a democracia participativa no âmbito da legalidade, que prevê a gestão das políticas sociais brasileiras, além de constituírem possibilidades de fortalecimento da proposta de proteção social para o Brasil, considerando a perspectiva continuada e permanente de radicalização democrática.

Essas conquistas do processo de redemocratização brasileira, assim como as possibilidades de sua radicalização, que foram instituídas com a legalidade e a cultura política emergente, convivem, no contexto da formação social dos últimos 40 anos, com os processos de “ajuste” do Estado brasileiro à lógica neoliberal capitalista, cujo domínio do capital financeiro globalizado, o desmonte e privatização dos direitos sociais e o estímulo ao ideal individualista como parâmetro das relações sociais, constituem seus corolários. É, sem dúvida, uma contradição a dar movimento e concretude às configurações do Estado e das políticas públicas no seio da formação social brasileira contemporânea.

Segundo a análise de Carvalho (2010b), alcança hegemonia, no contexto do continente latino-americano, no decurso das décadas de 1980/1990 do século XX e limiar do século XXI, o “Estado Ajustador”, que protagoniza um elenco de medidas que objetivam desconstruir os direitos sociais da seguridade social e de outras políticas públicas, ajustando-se aos ditames da lógica do capital. Hegemonia que, segundo categorização que se tornou hegemônica nos idos da década de 1980, assume a forma do capitalismo na sua feição neoliberal.

Certamente, aprofunda-se nos percursos da história brasileira, um direcionamento do capital nos processos de regulação social emergentes. As configurações do Estado e do sistema de seguridade social, que se gestam como consequência, confrontam pilares do processo de democratização brasileira, duramente construídos desde meados da década de 1970. Registra-se no Brasil, portanto, um conjunto de medidas que demonstram um “Estado ajustador: ajusta e ajusta-se ao padrão de acumulação e formas de valorização do capital” (CARVALHO, 2010b, p. 185). Nesse processo, o domínio do capital torna-se avassalador, assumindo ramificações políticas, culturais, econômicas e cotidianas que, no seu movimento de busca pelo lucro máximo, promove a dilapidação de direitos sociais normatizados na constituição de 1988, pondo em xeque os ditames da democracia civil e política.

Concordo com a perspectiva de muitos analistas quando conclamam a construção de análises críticas da contemporaneidade brasileira, particularmente das configurações do Estado e do sistema de seguridade social sob o domínio do capital, levantando indicações sobre o potencial da “grande política” em confrontar esse cenário de dilapidação da esfera pública brasileira. Como chave analítica desse

processo, a autora Evelina Dagnino (2004), assim como Alba Carvalho (2012b), proclama a observância dos aspectos sob os quais se manifesta a contraditoriedade fundante da formação social brasileira contemporânea, qual seja: a disputa entre os projetos da democratização brasileira e o neoliberalismo. Na ótica da primeira autora, essa disputa assume as feições de uma confluência cultural que repõe, perversamente em favor do capital, as noções de sociedade civil, participação e cidadania – balizas do processo de democratização em construção desde meados da década de 1970.

No bojo dessa discussão, intelectuais de diversas áreas (sociologia, ciência política, história, serviço social, dentre outras), utilizando-se de vias analíticas e terminologias próprias, concluem que o Estado<sup>10</sup>, o sistema de seguridade social brasileiro e as políticas públicas em geral compõem elementos que fundam a dominação do capital na contemporaneidade, ou mais especificamente, contribuem com a criação do lucro a partir da financeirização da economia, demarcada pelos processos de transnacionalização do capital.

Nessa direção, Salvador (2010), ao desenvolver uma sintética análise da crise capitalista mundial de 2008/2009, demonstra a instrumentalidade do fundo público brasileiro aos interesses do capital, que se acirra com o processo de financeirização da economia. O fundo público, para este autor, constitui-se como *locus* de disputa entre projetos políticos a circunscrever o direcionamento dos processos de regulação social na contemporaneidade.

O fundo público está presente na reprodução do capital: 1) Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam como visto anteriormente, a reprodução do capital; 2) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de

---

<sup>10</sup> O processo que registra o adensamento do intervencionismo estatal como forma de assegurar a lucratividade do capital contemporâneo tem sido denominado, por muitos analistas, como “regresso do Estado, visto que contraria premissas neoliberais de “saída do Estado”, “Estado Mínimo”, “ineficiência estatal” e da “falsa disfunção Estado/Mercado”. Referindo-se a esse fenômeno, Carvalho (2010b) denomina-o de “regresso sem partida”, visto que o Estado, constituindo-se como um dos pilares de sustentação do sistema do capital, nunca esteve ausente dos processos de reprodução desse sistema (MESZÁROS, 2002b). O significado de regresso constitui-se, portanto, no retorno do Estado ao centro dos processos de regulação social que garantem as atuais condições de acumulação do sistema do capital.

trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista, pela criação do valor; 3) Por meio de funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigações e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; 4) No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2010, p. 622).

Assim, no decurso dos governos pós-ditadura militar, assiste-se a uma predominância dos interesses do capital nacional e internacional no direcionamento dos processos de regulação estatal brasileira, a despeito dos avanços na cultura política e na legalidade, constituída com o processo de redemocratização brasileira. Como resultado desse processo, o Brasil projeta-se, a partir do segundo mandato do governo Lula e início do primeiro governo Dilma, como emergente potência econômica mundial em que, associado às medidas de supervalorização do capital financeiro mundializado, assiste-se à implementação de programas e políticas sociais focalistas e compensatórias, que em nada modificam o quadro de desigualdade social, mas revelam a configuração assistencialista do Estado brasileiro contemporâneo.

No interior do processo de ajuste estrutural brasileiro à nova ordem do capital, assiste-se à proliferação de discursos e práticas com forte apelo político-ideológico que, ao integrarem um agrupamento de táticas de dominação da burguesia nacional, contribuíram para o estabelecimento da hegemonia dessa classe no cenário da formação social brasileira contemporânea.

Nessa direção, a partir da análise de Dagnino (2004) sobre a confluência perversa entre o “projeto de democratização” e o “projeto neoliberal”, no contexto do Brasil contemporâneo, é possível elucidar questões que repõem, sob bases hegemônicas neoliberais, as noções de “participação”, “sociedade civil” e “cidadania” a dilapidar as balizas da política e da democracia, próprias do projeto de democratização que sustentam os pilares da seguridade social, erigidos com a Constituição de 1988 <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> A escolha pela tese de Dagnino (2004), assim como pela tese de Carvalho (2012b, 2010b, 1995), justifica-se pela convicção de que a hegemonia do projeto neoliberal não se fez livre e indiscriminadamente. Em outras palavras, assiste-se, no Brasil, à presença de sujeitos políticos que, na consolidação de espaços participativos como os Conselhos de Controle de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos, dentre outros, passam a incitar a construção da democracia prevista no processo de democratização brasileira.



Ou seja, com a retomada do pensamento de Dagnino (2004) e sua análise da descaracterização dos conceitos de “participação”, “sociedade civil” e “cidadania” no interior do que chama de confluência perversa entre discursos/culturas em disputa política, espero lançar pistas analíticas que descortinem o “desmonte” das políticas de seguridade social, próprias da proposta da Constituição de 1988, assim como evocar as interpelações que são levantadas para o estabelecimento da intersectorialidade entre as políticas públicas.

No centro dessa disputa, está o lugar da sociedade civil nos processos de regulação social que se gestam com a democratização brasileira. Para Dagnino (2004), “a perversidade estaria colocada desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 142). Em outro momento, esta autora argumenta:

Uma primeira implicação da [confluência perversa desses discursos/culturas] refere-se às relações Estado-sociedade civil e à necessidade de repensar, a partir dessa perspectiva, a análise recorrente dessas relações que tem como seu eixo central a clivagem entre sociedade civil – considerada como “polo de virtudes democratizantes” – e o Estado, frequentemente visto como “encarnação do mal” e obstáculo à participação e à democratização (DAGNINO, op. cit, p. 145, destaques da autora) <sup>12</sup>.

Numa primeira direção, percebe-se uma inversão do sentido de sociedade civil, que passa a significar instituições que possuem parceria com o Estado no desenvolvimento de programas e projetos sociais ou passam a ocupar lugares decorativos (segundo a lógica neoliberal) nos espaços de controle social e/ou de diálogo com o Estado.

Urdido nessa nova perspectiva, está imerso um discurso de ajustamento do Estado à lógica do capital, que repercute sobremaneira no desenvolvimento das políticas sociais: processo de retração do Estado no desenvolvimento de políticas sociais, responsabilizando entidades empresariais, organizações não governamentais (ONGs) e associações populares pela implementação de ações de interesse público; aproveitamento do conhecimento técnico de ONGs representativas da sociedade civil em áreas específicas de atuação (criança e adolescente,

---

<sup>12</sup> As análises reducionistas do Estado e da sociedade civil desconhecem a presença de clivagens dentro destas instâncias e contribuem, portanto, para fortalecer o distanciamento dos sujeitos políticos dos espaços de diálogo/embate com o Estado.

mulheres, meio ambiente, diversidades) a inverter o conteúdo político de participação social por uma instrumentalidade técnico-formal, próprios dos ditames do Estado neoliberal; desmobilização, cooptação de posicionamentos críticos de instâncias da sociedade civil, que insistem em viabilizar os espaços de diálogo com o Estado como instâncias efetivamente democráticas; criminalização dos movimentos sociais (DAGNINO, 2004).

Estritamente articulada a essa noção de sociedade civil está a inversão do sentido de participação, que, “[...] com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas” (DAGNINO, *ibid*, p. 151, destaques da autora), está o intento de despolitizar a noção de participação própria dos espaços que se fazem efetivamente públicos. Esse intento assume sentido e materialidade em questões como a ideia de participação, articulada à noção de solidariedade, e coloca o foco da discussão na dimensão da moral individualizante. Por outro lado, a dimensão tecnicista que assume a proposta de participação do projeto neoliberal reforça esse movimento, que desarticula a dimensão coletiva e pública das discussões suscitadas, assim como desvincula o caráter de disputa política presente nas proposições do projeto neoliberal.

Quanto à noção de cidadania, diz-se, de antemão, que a perspectiva do projeto de democratização está subscrita na ideia de participação nas questões de interesse coletivo e não, como propugna a perspectiva neoliberal, restringe-se “[...] à reivindicação ao acesso, à inclusão, à participação e ao pertencimento a um sistema político já dado” (DAGNINO, 2004, p. 154).

Na construção da noção de cidadania do projeto neoliberal, a percorrer o mesmo caminho da inversão de sentidos dos dois conceitos anteriores, está a sua funcionalidade aos processos de ajuste do capital, forjando um entendimento estritamente individualista dessa noção e, em segundo plano, estabelecendo uma sedutora conexão entre cidadania e mercado.

Na primeira direção, registra-se um redundante apelo à solidariedade de empresas e pessoas no atendimento das questões sociais, dos pobres, dos indigentes. A dimensão política da pobreza assume uma nova feição na qual atua um habilidoso discurso neoliberal a reorientar seus implicantes e as formas do seu enfrentamento: desconsideração da perspectiva de universalidade das ações

desenvolvidas – focalização na extrema pobreza, e restrição do conceito da plena cidadania que possibilita a manutenção da pobreza (e dos pobres) no limite necessário para a reprodução do capital, não prevendo sua autonomia econômica, civil e política.

Ser pobre assume a conotação de não possuir as condições necessárias para manter-se e consumir no mercado. Nessa direção, o mercado torna-se a instância de maximização do bem-estar individual e coletivo, a destruir tudo o que impede o seu pleno desenvolvimento, como os direitos sociais e trabalhistas. Assim, as ações de enfretamento à pobreza buscam restabelecer essa condição de cidadão consumidor e, na direção do segundo plano acima especificado, apelam para a solidariedade moral de empresas e sujeitos particulares para participar desse projeto de construção da cidadania.

Essa hegemonia do projeto neoliberal no plano cultural assume materialidade no desmonte do projeto de democratização para as políticas de seguridade social e outras políticas sociais no contexto brasileiro das décadas de 1990 e 2000.

A despeito de descrições mais pormenorizadas das características das políticas de seguridade social e considerando a necessidade de destacar o boicote ao projeto de democratização, argumenta-se que prevalece o ideário neoliberal na configuração das políticas de seguridade social, a saber: “a privatização, a focalização e a descentralização” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 156).

Em geral, verifica-se a prevalência de tendências como: incentivo à busca no mercado dos serviços privados de saúde e da previdência social; descentralização dos serviços de saúde, com destaque para o modelo médico-hospitalocêntrico (com coparticipação do setor privado e dominância da baixa qualidade no âmbito exclusivamente público); focalização dos serviços na extrema pobreza; descentralização para os Estados e municípios, sem a devida demarcação de responsabilidades no cofinanciamento entre os entes federados, das ações e serviços de assistência social; subsidiariedade com entidades da sociedade civil (subvenções, parcerias, convênios, e outros tipos de contratos) no desenvolvimento de ações da política de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

No que toca unicamente à realidade da assistência social, assiste-se à “saga de uma política”<sup>13</sup> que insiste em afirmar-se como política de proteção social não contributiva. Essa saga “rema contra a maré” do ajuste neoliberal brasileiro, colocando a política de assistência social como uma das formas que confronta o projeto neoliberal a demarcar a construção de um padrão de regulação social parametrado pela justiça e igualdade social (CARVALHO; SILVEIRA, 2011a). Nessa “construção em processo”, o Paif compõe a proposta de proteção social de assistência social, que se gesta a partir da garantia de universalidade de direitos sociais a uma população imersa em condições de pobreza, donde a intersectorialidade ocupa um lugar estratégico, programático e empírico.

Como dito no início deste capítulo, a discussão da intersectorialidade na política de assistência social também é influenciada, no contexto da formação social brasileira da metade da década de 1970 até os dias de hoje, pelos apelos ideológicos que demarcam a confluência entre o projeto de “democratização brasileiro” e o “projeto neoliberal”, a indicar o real sentido da democracia e da política nas configurações do Estado e das políticas de seguridade social no Brasil contemporâneo (INOJOSA, 1998).

Desse modo, a intersectorialidade, assim como muitas outras temáticas que integram as proposições de reformulação da gestão pública brasileira sob o viés neoliberal, complexificam o conservadorismo das configurações do Estado e das políticas públicas brasileiras caudatárias dos ranços personalistas e patrimonialistas presentes na cultura política do Brasil<sup>14</sup>. A esse respeito, Carvalho (2010b, p.19) fala: “É a simbiose de marcas tradicionais de nossa cultura política com os parâmetros do neoliberalismo”.

O ponto central dessa simbiose é o direcionamento e a apropriação do “público” a partir da vontade e dos interesses privados, a aprofundar características

---

<sup>13</sup> A comparação da construção da política de assistência social, no contexto da “confluência perversa” entre o projeto neoliberal e o projeto de democratização brasileira, como uma “saga” é própria da produção teórica de Alba Maria Pinho de Carvalho, que, muito inteligentemente, associa a ideia da “saga” a uma “construção em processo” e a “remar contra a maré”, expressões que muito cabem à história da política de assistência social desde a sua emersão como política de direito, a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988.

<sup>14</sup> A indicação da intersectorialidade no âmbito das proposições que são direcionadas para a reformulação das políticas públicas, no contexto da confluência entre os projetos da democratização e do ajuste neoliberal à nova ordem do capital, serão problematizadas no segundo capítulo desta dissertação.

históricas do Estado e das políticas sociais brasileiras contrárias aos ideais suscitados pelo “projeto de democratização” da sociedade brasileira, assim como à garantia das condições para a plena construção da intersectorialidade entre as políticas públicas: sobreposição da vontade individual sobre os interesses gerais; prevalência de práticas próprias do “uso político”; descontinuidade; ineficiência; separatismo entre setores a demarcar a gestão dos aparatos do Estado e das políticas públicas.

Tendo como norte os determinantes da questão investigativa desta pesquisa e observando as principais configurações do Estado e do sistema de proteção social brasileiro que interpelam a intersectorialidade entre as políticas públicas, considera-se necessário discutir a política de assistência social e suas estratégias de enfrentamento da pobreza, visto que particulariza as configurações descritas acima e suas repercussões sob o estabelecimento da intersectorialidade nessa política.

### ***2.1.1 A política de assistência social e suas estratégias para o enfrentamento da pobreza: vias fecundas para problematizar a intersectorialidade na política de assistência social***

A gente não quer só comida...  
A gente quer comida, diversão e arte.  
Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Britto

Em 2012, decidi viajar mais. Conhecer mais o Brasil. Vivenciar mais essa liberdade que, em outros momentos da minha vida, não me permiti sentir. Com esse propósito, fui a cinco diferentes Estados brasileiros: quatro capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, São Luiz e Belém) e uma cidade de grande porte de Minas Gerais, Juiz de Fora.

Apesar de já ter estado em alguns desses lugares antes, não sei o que havia mudado em mim, mas propus-me a ficar mais atento ao que me chamava mais atenção em cada um deles. Meu primeiro propósito era perceber o que era mais típico, culturalmente falando.

Na primeira cidade visitada, São Luís, chamou-me atenção os festejos em torno do Bumba Meu Boi (música, dança e muitas cores) e uma constatação: a

cidade era dividida, desigual. A impressão que tive foi a de que uma ponte separa São Luís. Uma parte, linda em seus 400 anos de história, estava abandonada na deterioração dos antigos prédios e casas, na movimentação das pessoas em vender “coisas” no centro da cidade, no lixo das ruas, nos pombos que voavam no calçadão esburacado do Centro Reviver. Reviver... Inquietava-me: como explicar o fato de que uma arquitetura tão rica pudesse adquirir tamanho estado de deterioração, assim, em praça pública? Beleza e descaso, cores vivas dos festejos a confrontar com o cinza dos prédios deteriorados.

Em Belém, meu espanto foi ainda maior. Na perspectiva de economizar, fiquei hospedado na casa de um amigo. Ele havia me dito que sua casa era muito “simples”: “Moro no bairro mais violento de Belém”. O bairro chama-se Terra Firme. Em verdade, não imaginei que fosse tão pobre como o constatei. A realidade confrontava muito com o nome – Terra Firme. À noite, não podíamos sair portando relógio, pois correríamos o risco de sermos assaltados. Aqui, em Fortaleza, também é assim, mas assombraram-me os avisos e ressalvas de cuidado, muito veementes. Os ônibus, muito precários e de difícil trânsito, confrontavam com a necessidade de chegarmos logo ao nosso destino, a nossa alegria. Na casa onde fiquei, funcionava uma venda de cerveja, lanches e outras guloseimas. Possuía um único banheiro, precário, e no qual, à noite, não tinha água. A tia do meu amigo dispôs-se a me acompanhar nas visitas aos pontos turísticos da cidade. Depois percebi que ela queria dinheiro por isso. Em Belém, constatei o que era mais típico: açaí, maniçoba, tacacá. E o carimbó. “Dancei o carimbó num bar sobre palafitas”. Esse foi o registro no meu *facebook* durante um dos dias em que estive em Belém. Nesse bar, assim como em outros lugares que visitei, chamou-me atenção os homens e as mulheres bonitos e de pele saudável, tratada, confrontando com a população do bairro onde estava hospedado.

Em verdade, o típico dessas duas capitais era a desigualdade. Realidade essa que se materializava em índices de pobreza e miséria. Nas fronteiras dos territórios onde as coisas estavam aparentemente ordenadas, e em outros, indiferença, sujeira, correria pela sobrevivência, pobreza, indigência, informalidade, medo, indignação (minha). Essa constatação também estava posta nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Juiz de Fora, mas com algumas diferenciações: clima, profundidade das questões sociais, latitudes.

Como “repórter do meu tempo”, a impressão que tive foi a de que aqueles cenários não se fizeram, assim, de um dia para o outro, como era a minha rápida estadia por essas paragens. A esse respeito, Telles (1999) fala da persistência de uma pobreza que contrasta com os propósitos de um país que “simbolicamente” venceu a república oligárquica, aboliu a escravatura e construiu um projeto de sociabilidade que universaliza direitos sociais, mas que repõe, sempre, sobre nova roupagem, a prevalência dos interesses privados sobre os interesses coletivos, a circunscrever a desigualdade, desconsiderando-se a igualdade e a justiça social. Nessa história, a pobreza figura como paisagem, visto que perpassa a construção de um progresso sempre em vias de acontecer, naturalizando-se nas condições aviltantes de vida para milhões de brasileiros.

Nessa mesma obra, Telles (1999) ainda constrói fecundas considerações para pensar a pobreza na última década do século XX e primeira do século XXI:

A pobreza contemporânea parece, na verdade, se constituir numa espécie de ponto cego que desafia teorias e modelos conhecidos de explicação. Ponto cego instaurado no centro mesmo de um Brasil moderno, a pobreza contemporânea arma um novo campo de questões ao transbordar dos lugares nos quais esteve configurada “desde sempre”: nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da economia informal, nos confins do mundo rural, num Nordeste de pesada herança oligárquica, em tudo o mais, enfim, que fornecia (e ainda fornece) as evidências da lógica excludente própria das circunstâncias históricas que presidiram a entrada do país no mundo capitalista. De fato, ao lado da persistência de uma pobreza de raízes seculares, a face da moderna pobreza aparece registrada no empobrecimento dos trabalhadores urbanos integrados nos centros dinâmicos da economia do país. Como vários autores vêm enfatizando, a velha dicotomia entre mercado formal e informal não é mais suficiente para diferenciar pobres e não pobres, seja pela deterioração salarial que se aprofundou durante os últimos anos, seja pela degradação dos serviços públicos que afetam a qualidade de vida nos centros urbanos, seja ainda pelo desemprego em larga escala que atinge o setor formal da economia (TELLES, 1999, p. 83, grifos da autora).

Essa construção possui ressonância em Carvalho (2010b), ao problematizar a temática no trabalho *Políticas públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades*: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. Nesse texto, a autora articula, de forma lúcida, as estratégias de dominância do capital, em sua feição de acumulação pela financeirização da economia globalizada<sup>15</sup>, ao

---

<sup>15</sup> Para a autora, essa dominância assume ramificações na economia, na política e na cultura, dentre muitas outras esferas da sociabilidade contemporânea.

agravamento da pobreza em escala global, de onde se destacam duas de suas causalidades no contexto do Brasil e da América Latina:

[...] a crescente substituição do trabalho vivo de homens e mulheres (“trabalho humano direto”) pelo trabalho morto, objetivado nas máquinas [...]. Logo, a marca, por excelência, do capitalismo do final do século XX/início do século XXI é a emergência de um crescente contingente de “trabalhadores supérfluos”, tentando equilibrar-se no “fio da navalha” das exclusões e “inclusões precárias”. (CARVALHO, 2010b, p. 175, grifos da autora).

Por outro lado, vê-se cotidianamente o desmonte de direitos sociais que passam a figurar como “direitos de papel”, em sua cultura e materialidade concreta.

Considerando a especificidade do objeto desta pesquisa avaliativa, ressalto a demarcação da multidimensionalidade da pobreza brasileira. É o que circunscreve Yasbek (2012):

[...] como uma das manifestações da questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os pobres são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de se expressar e seu comportamento social, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social. Assim sendo, a pobreza, expressão direta das relações sociais, “certamente não se reduz às privações materiais”. É uma categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (YASBEK, 2012, p. 289-290, grifos da autora).

Esta formulação estrutura-se com base em aportes que indicam fecundas vias analíticas para se pensar a categoria Pobreza, a saber: demarca a conformação do “ser pobre” nos marcos das relações vigentes na sociabilidade capitalista, desconstruindo perspectivas que naturalizam os processos constitutivos dessa condição e apontando, desse modo, as múltiplas determinações sociopolíticas que a configuram.

A autora Telles (2007), ao produzir uma criativa “etnografia experimental” da realidade de um bairro distante da cidade de São Paulo apresenta uma via que,



tendo como referência balizas do mundo real, materializa a configuração das múltiplas determinações da pobreza.

Em verdade, Telles (2007) reconfigura as manifestações da pobreza no contexto desse bairro, nas tessituras de redes de sociabilidade que envolvem a materialização de três fenômenos típicos de um bairro da periferia brasileira, a saber: uma gambiarra de uma rede de telefonia e energia elétrica, a montagem de cestas básicas para serem distribuídas no bairro e a organização de uma festa junina no campo de futebol local. Tomando por referência estes fenômenos cotidianos, a autora circunscreve as configurações da pobreza contemporânea: desemprego ou inserção precária no mercado de trabalho, insegurança alimentar, fome, falta de lazer e cultura, violência, tráfico de droga, clientelismo político, ausência de serviços básicos de saneamento (rede de esgoto e de água potável), dentre outras.

A partir de tais configurações da pobreza, Telles (2007) descreve a constituição de formas de sociabilidade que, regendo-se pela nossa “velha conhecida viração popular”, repõem sobre novas bases as estratégias de enfrentamento desse “estado de exceção”, a projetar as “recomposições, redefinições e deslocamentos nas relações entre o informal, o ilegal e o ilícito ou, então, mais especificamente, as recomposições do ilícito em suas interações com as dinâmicas urbanas atuais” (TELLES, 2007, p, 175).

Ressalto, por fim, as formas de gestão estatal desse “estado de exceção”, a saber: a repressão policial e a “gestão dos supostos riscos da pobreza pelas vias de dispositivos gestionários voltados às ditas populações em situação de risco (expressão hoje moeda corrente, e não por acaso) [...]” (TELLES, op. cit., p. 186).

No que se refere aos dispositivos gestionários, importa demarcar nuances determinadas pelas estratégias da política de assistência social de enfrentamento à pobreza e, no âmbito desse processo, demarcar interpelações que apontem possibilidades de interlocução com a temática desta pesquisa.

Falar da política de assistência social no contexto do Brasil contemporâneo significa adentrar em um campo repleto de discordâncias, polêmicas e questões em aberto, em “vias de construção”, considerando-se as proporções e a grandeza do debate construído em torno dos direcionamentos que demarcam a construção da identidade e a própria operacionalização dessa política pública. Esse aspecto da política de assistência social delinea a configuração de um tema que se

gesta no cerne da disputa do sistema do capital, a saber: a redistribuição da riqueza socialmente produzida.

No contexto sócio-histórico do Brasil atual, esse campo de polêmicas a envolver a política de assistência social revela seu mais alto nível de complexidade, visto que se demonstra fortemente influenciado pelas provocações decorrentes da disputa entre os projetos da “democratização” e do “ajuste estrutural brasileiro a nova ordem do capital”. As influências desse campo de disputa, certamente, também apresentam seus rebatimentos na forma como são gestadas e configuradas as estratégias de enfrentamento da pobreza no âmbito da política de assistência social.

As autoras Carvalho e Silveira (2011a), manifestando um sentido investigativo condizente às provocações dos tempos contemporâneos, postulam os rebatimentos, contornos e dimensões assumidos pelo movimento da assistência social para afirmar-se como política pública de proteção social não contributiva, em meio às imposições decorrentes do processo de “ajuste estrutural brasileiro à nova ordem do capital”. Senão, vejamos:

[...] a “Saga da Assistência Social” para afirmar-se como política pública, efetivando uma revolução de valores, sentidos, significados e prática. [...] É um movimento construído na sociedade civil, adentrando no tecido estatal, a explorar o potencial das contradições do Estado, a nível municipal, estadual e nacional. Inegavelmente, este movimento vem conquistando espaços e efetivando o difícil trânsito da Assistência Social para o campo dos direitos, fazendo a história desta política pública, em meio a negações, discriminações e desmontes, a circunscrever um esforço coletivo de tensões na construção democrática brasileira contemporânea (CARVALHO; SILVEIRA, 2011a, p. 145-146, grifos da autora).

Esta formulação das autoras manifesta uma profunda perspicácia analítica, visto que, nos marcos das postulações do materialismo histórico-dialético, encarna duas vias constitutivas, a saber: demarca a configuração da política de assistência social nos circuitos sócio-históricos do Brasil contemporâneo e indica aportes que consubstanciam possibilidades e limites no âmbito da processualidade contraditória, circunscrita pelo referido movimento de construção da política de assistência social.

Em meio aos tensionamentos que caracterizam a trajetória da política de assistência social desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, são erigidos os eixos que delinham e circunscrevem a identidade e o *modus operandi* da

política de assistência social no contexto do Brasil atual. Sobre essa questão, postulam Carvalho e Silveira (2011a):

Em verdade, nesta civilização do capital, nos circuitos da “mundialização com dominância financeira” (CHESNAIS, 2005) [...] a política de Assistência Social afirma-se com a perspectiva de assegurar vias de proteção social, para uma população estruturalmente insegura (CARVALHO E GUERRA, 2008). Logo, construir esta Política Pública de Estado exige trabalhar com amplos segmentos vulnerabilizados pela dinâmica de expansão do capital, visando seguranças na “garantia da vida”. De fato, a política pública de assistência social assume o desafio do enfrentamento da pobreza em SUAS novas configurações em tempos contemporâneos. Nesta perspectiva, delineia-se o potencial emancipatório da Política de Assistência Social, como uma alternativa estratégica de tensionamento com o próprio sistema do capital, explorando SUAS contradições (CARVALHO; SILVEIRA, 2011a, p. 149, grifos da autora).

Tendo como referência este aporte, concluo que o enfrentamento das múltiplas e “novas configurações da pobreza” constitui o cerne das proposições e delineamentos que demarcam a estruturação da identidade e o próprio *modus operandi* da política de assistência social no âmbito dos circuitos sócio-históricos, que caracterizam o sistema de proteção social brasileiro da contemporaneidade. Esta perspectiva do pensar a concepção e do fazer da assistência social demarca uma instigante proposição, visto que credita aos marcos desta política pública vias que confrontam eixos estruturantes do sistema do capital, delineados pelas órbitas constituídas pelas provocações dos tempos contemporâneos.

E, num esforço de apontar balizas que contribuam com a afirmação da assistência social como política de proteção social não contributiva, postulam Carvalho e Silveira:

[...] cabe conferir especial destaque a duas dimensões constitutivas da própria arquitetura do [Suas]: a primeira trata-se do trabalho em rede intersetorial, a ser operacionalizado, tanto pela rede pública como privada, desde que a última assuma o vínculo SUAS. A intersetorialidade implica uma concepção aberta de gestão, pois, ao somar-se o trabalho de várias políticas, integradas pela via do planejamento, da execução, do monitoramento e da avaliação amplia-se a possibilidade para a universalização dos serviços, como acesso aos direitos socioassistenciais. A rigor nenhuma política sozinha pode universalizar direitos. A organização, através de redes, possibilita a ampliação e o alcance no campo dos direitos. O território constitui-se o campo, por excelência, para colocar em movimento a intersetorialidade, integrando a assistência social, a saúde, a educação, a habitação, a segurança alimentar e nutricional, entre outras políticas públicas, em uma rede capaz de eliminar barreiras que impedem o pleno atendimento dos usuários e o alcance de sua cidadania. (CARVALHO; SILVEIRA, 2011, p. 142).

Tendo como referência essa provocação analítica de Carvalho e Silveira (2011a), avalio que a construção da intersectorialidade na política de assistência social apresenta múltiplos delineamentos, visto que, em torno desta questão, constituíram-se proposições que apontam reconhecidas diferenças quanto aos apelos político-ideológicos que são implicados no âmbito desse processo de construção.

Apresento, desse modo, os delineamentos configurados pelas prerrogativas da Loas (Lei 8.742/1993), que, reconfigurada com as inovações decorrentes da aprovação da Lei 12.435/2011, apresenta dispositivos jurídico-legais que demarcam importantes avanços de consolidação da assistência social como política pública de proteção social não contributiva.

Na definição da assistência social, fica demarcada que a proposição de “atendimento às necessidades básicas”, ao tempo que compõe a própria formulação identificadora desta política pública, constitui-se um imperativo que só se efetiva pela articulação de “um conjunto integrado de iniciativas”. Nessa direção, preconiza a letra da lei:

#### CAPÍTULO I

##### Das Definições e dos Objetivos

Art. 1º **A assistência social**, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, **realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.** [...] (BRASIL, 2013b, p.1, grifos meus).

Na configuração dos objetivos da política de assistência social, a articulação entre diferentes políticas públicas como uma alternativa para a materialização da “universalização dos direitos sociais” também se revela uma proposição que se impõe ao se observarem os marcos empíricos que subjazem a formulação deste item. Senão vejamos:

Art. 2º **A assistência social tem por objetivos:** [...]

Parágrafo único. **Para o enfrentamento da pobreza**, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e **promovendo a universalização dos direitos sociais.** [...] (BRASIL, 2013b, p.1-2, grifos meus).

E, na estruturação dos espaços institucionais de operacionalização da política de assistência social, o estabelecimento da intersetorialidade é proposto a partir da realização de articulações interinstitucionais entre diferentes políticas públicas. Sobre essa questão, postula o artigo 19 da Loas:

Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social: [...].  
XII - **articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;** [...] (BRASIL, 2013b, p. 13, grifos meus).

Com base nestes trechos, depreende-se que a construção da intersetorialidade na política de assistência social a partir das prerrogativas da Loas circunscrevem proposições de enfrentamento da pobreza que – no âmbito da contemporaneidade brasileira – revelam-se a partir da imbricação sociopolítica de novas e múltiplas determinações.

Noutra direção, apresento os delineamentos configurados para a construção da intersetorialidade na política de assistência social a integrarem um conjunto de proposições as quais, em meio às implicações circunscritas pelas órbitas sociopolíticas caracterizadoras do contexto brasileiro dos últimos 25 anos, apontam perspectivas que anunciam vias restritivas ao movimento de afirmação da assistência social como política pública de proteção social não contributiva.

Certamente, em meio ao processo de ampliação da assistência social como política de proteção social, tem-se assistido à emergência e institucionalização de alternativas de enfrentamento da pobreza, as quais materializam restrições quanto ao processo de construção da intersetorialidade no âmbito da assistência social, pois estruturam-se em torno de direcionamentos que circunscrevem a condição de pobreza com base na configuração da renda aferida pelas famílias atendidas pela assistência social. Trata-se de alternativas de enfrentamento da pobreza que, considerando-se os marcos político-ideológicos e as múltiplas determinações em conformidade com os espaços de operacionalização da assistência social, apontam possibilidades de restrição da perspectiva de “universalização dos direitos sociais”, preconizada pela Loas. Sobre essa questão, assim se posiciona Yasbek (2012):

Entre esses problemas [referindo-se às prescrições contidas nos programas de transferência de renda] estruturais merece destaque a adoção do critério apenas da renda para a definição dos pobres e extremamente pobres. Esse critério, além de não considerar a dimensão multidimensional da pobreza, fixa para inclusão uma renda *per capita* familiar bastante baixa, deixando de fora muitas famílias que vivenciam extremas dificuldades. Ademais, o benefício monetário transferido para as famílias é extremamente baixo, mesmo com reajustes ao longo do tempo, para produzir impactos positivos na ultrapassagem da linha de pobreza por parte das famílias beneficiárias (YASBEK, 2012, p. 310).

É importante considerar normativas que, no âmbito da atual configuração da política de assistência social, conferem estreita vinculação entre o Paif e os programas de transferência de renda, implantados em nível nacional. Entre estas normativas, destaco o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Suas<sup>16</sup> que, preconizando a priorização do atendimento das famílias beneficiárias dos programas de transferência pelos serviços socioassistenciais, manifesta um explícito esforço de fortalecer as estratégias de enfrentamento da pobreza, desenvolvidas no Suas. Senão vejamos:

Neste sentido, o Protocolo assume que o descumprimento de condicionalidades no PBF ou no PETI, assim como a não presença na escola para as crianças do BPC, constituem situações reveladoras do alto grau de vulnerabilidade das famílias e, portanto, orienta que especialmente estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços. [...] O adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de riscos e vulnerabilidades que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito. Quando se observa descumprimento das condicionalidades, seja este gerado pela baixa frequência à escola e/ou ao serviço de convivência do PETI ou, ainda, pelo não cumprimento das ações de saúde, são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias, visando o desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva e a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais a que estão submetidas. [...]. (BRASIL, 2009b, p. 4, 5).

Considerando as prerrogativas da Loas que apontam, no âmbito da configuração das estratégias de enfrentamento da pobreza, a garantia da “universalização dos direitos sociais” e tendo como referência as interpelações de Yasbek (2012) e as provocações decorrentes do Protocolo de Gestão Integrada, considero pertinente circunscrever os seguintes questionamentos: as normativas que direcionam a organização e operacionalização da assistência social potencializam a

---

<sup>16</sup> O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Suas em resolução da CIT de número 109, datada de 11 de novembro de 2009.

prerrogativa de articulação com as demais políticas públicas? Que repercussões têm sido gestadas com o processo de vinculação entre ações como o PBF e o Paif?

No próximo capítulo, dando continuidade ao esforço de construção das balizas teórico-metodológicas desta pesquisa, apresento aportes que circunscrevem diferenciadas postulações sobre a efetivação da intersetorialidade na política de assistência social. No âmbito desta discussão, busco configurar os marcos político-epistemológicos que permeiam a emergência e a difusão da categoria da intersetorialidade no campo de estudo demarcado pela temática da construção e gestão das políticas públicas brasileiras.

### 3 A INTERSETORIALIDADE NO FOCO DA CRÍTICA: EMERGÊNCIA E DIFUSÃO DA CATEGORIA DA INTERSETORIALIDADE NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA DOS ÚLTIMOS 40 ANOS

[...] A felicidade mora ao lado e quem não é tolo  
pode ver

A paz na Terra, amor, o pé na terra  
A paz na Terra, amor, o sal da terra

Terra, és o mais bonito dos planetas  
'Tão te maltratando por dinheiro, tu que és a nave,  
nossa irmã  
Canta, leva tua vida em harmonia  
E nos alimenta com teus frutos, tu que és do  
homem a maçã

**Vamos precisar de todo mundo, um mais um é  
sempre mais que dois**

Pra melhor juntar as nossas forças, é só repartir  
melhor o pão

Recriar o paraíso agora para merecer quem vem  
depois [...].

Beto Guedes

Estes versos de Beto Guedes, materializando uma pertinente perspicácia analítica do compositor, demarcam a constituição de apelos à valorização ou revigoração de virtudes e posturas ético-morais que, avalio, podem ser estendidos à configuração do *ethos* civilizacional contemporâneo, posto que este, estando explicitamente subjugado à lógica materialista do sistema do capital e ao uso instrumentalizado do fazer ciência, circunscreve múltiplas formas de depreciação da condição humana e de desrespeito ao planeta Terra.

Avalio, ademais, que as provocações presentes nestes versos de Beto Guedes apresentam inteira vinculação ao horizonte temático desta investigação, considerando-se a demarcação teórico-analítica circunscrita no objeto de estudo aqui proposto. Desse modo, referencio-me nesses aportes de Beto Guedes para subscrever interpelações como: que lógica ou fundamentos justificam as práticas de desrespeito e destruição que o homem tem desenvolvido contra o meio ambiente e a própria condição humana na Terra? Como explicar o sentido de total estranhamento que tem caracterizado o olhar e o posicionamento do homem em relação à natureza



e aos outros homens? Como construir um novo modo de fazer ciência que reoriente o padrão da atuação humana sob a natureza e, portanto, assegure o restabelecimento das suas potencialidades e a incessante oferta dos seus frutos vitais? Que alternativas de enfrentamento à magnitude da pobreza humana estão sendo esboçadas no contexto mundial contemporâneo?

Neste capítulo, circunscrevo aportes que, em continuidade ao esforço de constituição dos balizamentos teórico-analíticos e metodológicos da pesquisa, apontam importantes postulações a respeito dos questionamentos referidos acima.

Desse modo, demarco o surgimento das categorias da “transdisciplinaridade”, “interdisciplinaridade” e intersetorialidade que, no âmbito das proposições que acompanham o advento da crise dos paradigmas científicos da modernidade, indicam novos parâmetros para o modo segundo o qual a complexidade – característica dos processos constitutivos do real – deve ser configurada no âmbito dos postulados teórico-metodológicos que demarcam o fazer ciência e o agir técnico-profissional sob o mundo real. Essas categorias, ademais, propagando-se como parte constituinte da corrente de pensamento contemporânea denominada “complexidade” ou “pensamento complexo”, integram um conjunto de postulados dessa vertente paradigmática que, entre outras enunciações, objetivam reorientar o *modus operandi* do fazer ciência na perspectiva de (re)vitalizar o horizonte ético-moral de amor e cuidado pela espécie humana e pela biodiversidade presente no planeta Terra.

Na sequência da dinâmica expositiva do capítulo, demarco a aplicabilidade teórico-analítica circunscrita pelo conceito de “transdisciplinaridade” de Morin (2011a, 2011b) ao campo institucional e técnico-interventivo das diferentes políticas públicas, em conformidade com a brilhante readequação categorial construída por Inojosa (2001), a partir da proposição do conceito de “transetorialidade”.

No item 3.2, busco indicar os direcionamentos políticos que subjazem aos apelos quanto ao estabelecimento da intersetorialidade no âmbito dos processos que caracterizam a construção e a gestão das políticas públicas brasileiras. Aponto, ademais, os sentidos de “público” e de “esfera pública”, que são propalados com a veiculação de toda a apologética discursiva dos referidos apelos e revelam a instrumentalidade dos mesmos no campo das disputas entre os projetos políticos

que foram configurados no contexto sócio-histórico da formação social brasileira dos últimos 40 anos, a saber: o projeto “democratizante” circunscrito pelo movimento de abertura à ditadura militar, cuja influência sociopolítica apresenta seus rebatimentos desde meados da década de 1970 até os dias atuais; e o projeto demarcado pelo “ajuste estrutural brasileiro à nova ordem do capital”, cuja hegemonia tem comprometido a plena materialização dos compromissos ético-morais e dos desejos de igualdade e justiça social que foram erigidos com o movimento de redemocratização do Brasil e constituem parte integrante da cultura sociopolítica que foi edificada no âmbito desse movimento.

Ainda no item 3.2, apoio-me em estudiosos(as) do campo de estudo erigido em torno do tema da construção e gestão das políticas públicas para circunscrever aportes que – suscitados com o esforço de apontar pistas analíticas a partir da realização de leituras que enfoquem articuladamente o tema da intersetorialidade a outras categorias pertencentes ao campo de estudo referido acima – possibilitem a gestação de fecundas postulações acerca da temática trabalhada nesta dissertação.

E, por fim, no último item deste capítulo, apoio-me em aportes de Potyara Pereira, Aldaíza Sposati e Pedro Demo para apreender os delineamentos assumidos pelo campo de estudo que articula as categorias da intersetorialidade e da política pública de assistência social.

### **3.1 O pensamento complexo e as categorias da transdisciplinaridade, interdisciplinaridade e intersetorialidade**

É verdade, a ambição do pensamento complexo é dar conta das articulações entre os campos disciplinares que são desmembrados pelo pensamento disjuntivo (um dos principais aspectos do pensamento simplificador); este isola o que separa, e oculta tudo o que religa, interage, interfere. Neste sentido, o pensamento complexo aspira ao conhecimento multidimensional.

Edgar Morin

O desenvolvimento da ciência moderna, desde o século XVII, foi responsável pela conquista de importantes descobertas que atenderam ao desejo de

progresso e de ampliação permanente da capacidade cognitiva do homem. Esse processo permanente de construção culminou com a emergência, no contexto do século XXI, de problemáticas e de questões referentes ao papel e aos limites da ciência em sua extrema tecnologização. Questões para as quais não se tem respostas ou soluções conclusivas, importando destacar: na área da genética, a reprodução humana *in vitro* favoreceu o surgimento de conflitos, envolvendo a questão do parentesco, cujo campo sociojurídico referente às relações e impasses familiares ainda não apresenta uma resposta às incertezas e dilemas; na tecnologia da informação, as conexões digitais, permitindo, em tempo real, o acesso a um volume inimaginável de informações, a ampliação sem limites de relações entre indivíduos permanentemente conectados e o desenvolvimento de processos laborais e de tarefas cotidianas com a mediação das chamadas “máquinas inteligentes”, tem contribuído para a violação dos direitos humanos, individuais, difusos e coletivos; a utilização da robótica e de outras tecnologias, voltadas ao desenvolvimento de atividades e funções, no âmbito dos diferentes ramos produtivos, favoreceu a ocorrência de formas desumanizantes em que se manifestam a relação contemporânea do homem com o mundo do trabalho, implicando a inserção precária ou a total exclusão do ser humano nos processos produtivos e a não identificação do(a) trabalhador(a) com os produtos/resultados oriundos do seu trabalho; a emergência de riscos globais quanto à adoção de estratégias que viabilizem a detenção dos agentes poluentes que emanam dos processos de trabalho contemporâneos; enfim, a tecnologização da ciência se faz desconectada da “ética do cuidado”, comprometendo a vida humana e a própria Terra.

Essas questões, dentre outras que marcam o contexto contemporâneo, circunscrevem um conjunto de polêmicas e críticas que são direcionadas às escolhas e aos caminhos percorridos pelo conhecimento científico, desde o século XVII até os dias atuais. Esse campo de discussão também envolve, evidentemente, as bases da produção intelectual de importantes pensadores, como Galileu Galilei (1564-1642), René Descartes (1596-1650), Francis Bacon (1561-1626) e Nicolau Copérnico (1471-1543), que influenciaram, de forma contundente, a configuração da ciência moderna.

Nessa direção, tem-se assistido à emersão de proposições que buscam reconfigurar as bases epistemológicas e o *modus operandi* do conhecimento

científico, indicando novos parâmetros para a relação do homem com a natureza e para o desenvolvimento da pesquisa, no horizonte de uma preservação da vida. No interior desse processo de reconfiguração da ciência e da própria tecnologia, tem-se observado a proliferação de uma semântica própria e eminentemente contemporânea, representada por termos como: integralidade, interdisciplinaridade, multidisciplinaridade, transdisciplinaridade, intersetorialidade, interprofissionalidade, interinstitucionalidade, dentre outros. Esse fenômeno, a sinalizar um movimento do repensar fazer ciência e do intervir profissional, assumido por pesquisadores e por profissionais de diversas áreas de atuação, reflete uma inquietação diante de posturas instituídas que circunscrevem o real, a partir de perspectivas teórico-práticas unidimensionais e reducionistas, ou seja, que não contemplam o caráter diverso, contraditório, multiforme e mutante que caracteriza o processo de produção do conhecimento.

A perspectiva relacional de uma tessitura conjunta e, portanto, restauradora de laços e de conexões que acompanha a emersão de categorias como as que foram acima elencadas, constitui uma característica que circunscreve uma dimensão do pensamento contemporâneo, a problematizar as bases fundantes do racionalismo cartesiano da ciência moderna, erigido no ocidente desde o século XVII. Esta dimensão do pensar contemporâneo vem se constituindo desde meados da década de 60 do século XX, intitulando-se “complexidade ou pensamento complexo”. E apresenta, então, como um dos seus principais desafios, a religação das partes constituintes, dos saberes ou das unidades contraditórias e totalizantes que foram desmembradas com as bipolaridades, as bifurcações, as dualidades ou as simplificações da ciência moderna. Em verdade, esse intento encontra-se presente desde a etimologia do vocábulo, ou seja, a palavra complexidade vem do latim *complexus*, que significa “aquilo que é tecido em conjunto”. Edgar Morin (2011<sup>a</sup>), constituindo-se como um dos principais elaboradores e divulgadores do pensamento complexo na atualidade, ao referir-se às bases dessa corrente, assim se pronuncia:

A primeira [ilusão a ser desfeita] é acreditar que a complexidade conduz a eliminação da simplicidade. A complexidade surge, é verdade, lá onde o pensamento simplificador falha, mas ela integra em si tudo o que põe ordem, clareza, distinção, precisão no conhecimento. Enquanto o pensamento simplificador desintegra a complexidade do real, o pensamento

complexo integra o mais possível os modos simplificadores de pensar, mas recusa as consequências mutiladoras, redutoras, unidimensionais e finalmente ofuscantes de uma simplificação que se considera reflexo do que há de real na realidade (MORIN, 2011a, p. 6).

Consoante ao que venho afirmando desde o início deste aporte introdutório, a complexidade objetiva restaurar equívocos do “pensamento simplificador ocidental” em sua histórica pretensão de rechaçar o incerto e a contradição do mundo fenomênico, assim como de promover a distinção, a hierarquização e a ordenação das suas unidades constituintes. De fato, o pensar complexo desmonta a lógica do pensamento simplificador que ocasiona uma cegueira diante da realidade, visto que o real é tecido em conjunto e abarca a desordem, a incerteza e a contradição totalizadora. Com efeito, cabe nomear este processo como um movimento de restauração, pois a complexidade “[...] é a união dos processos de simplificação [...] com os outros contraprocessos que são a comunicação, que são a articulação do que lhe foi dissociado e distinguido” (MORIN, 2011a, p. 102). Ou seja, é uma maneira de reconfigurar o pensamento redutor, que vê e analisa as partes “*de per se*” e, então, constituir o pensamento complexo, que vê as partes em sua relação com a totalidade.

Articulado a isso, é necessário ressaltar duas alegações a que o pensamento complexo não se propõe: não se constitui seu objetivo indicar um caminho ou uma forma de dominar ou desvendar o real, tratando-se, unicamente, de realizar o exercício de lidar com esse real, de com ele se defrontar e dialogar, ou seja, “a complexidade é uma palavra-problema e não uma palavra solução” (MORIN, 2011a, p. 6); por outro lado, também não é sua pretensão esgotar a completude do real, ou seja, “[...] o problema da complexidade não é o de estar completo, mas sim do incompleto do conhecimento. [...] Não se trata de dar todas as informações sobre um fenômeno estudado, mas de respeitar as suas diversas dimensões” (MORIN, s.d., p.138).

Na sequência dessa discussão, como uma via para dar maior visibilidade à ruptura que o pensamento complexo consubstancia no campo do fazer ciência, considero relevante indicar pressupostos do pensamento racionalista cartesiano que domina a configuração da ciência moderna e estão na base desta lógica do desmembrar, do separar, do fragmentar que reduz e restringe a visão do real. Nessa

direção, são emblemáticas as regras cartesianas para a produção do conhecimento científico:

O primeiro método era o de **jamais acolher alguma coisa como verdadeira que eu não conhecesse evidentemente como tal**; isto é, de evitar cuidadosamente a precipitação e a prevenção, e de nada incluir em meus juízos que não se apresente tão clara e tão distintamente a meu espírito, que eu não tivesse nenhuma ocasião de pô-lo em dúvida. O segundo método era o de **dividir cada uma das dificuldades que eu examinasse em tantas parcelas quantas possíveis e quantas necessárias fossem para melhor resolvê-las**. O terceiro método era o de **conduzir por ordem meus pensamentos, começando pelos objetos mais simples e mais fáceis de conhecer, para subir, pouco a pouco, como por degraus, até o conhecimento dos mais compostos**, e supondo mesmo uma ordem entre os que não se precedem naturalmente uns aos outros. O quarto método era o de **fazer em toda parte enumerações tão completas e revisões tão gerais**, que eu tivesse a certeza de nada omitir. (DESCARTES, 1979, p. 37-38, grifos meus)

Como se depreende pelo trecho transcrito, o pensamento cartesiano trabalha por separação, por segmentação, por distinção, por hierarquização na produção de conhecimentos, buscando certezas na apropriação completa do objeto ao qual se dedica. Nesse processo de parcelamento do objeto que, de início, não se demonstrava racionalmente compreensível e quantificável, efetiva-se a separação sem previsão de retorno e, desse modo, realiza-se o afastamento do sujeito cognoscível do objeto do conhecimento, pretendendo imiscuir-se, cada vez mais, no objeto em exame. Tal separação na apropriação do objeto culminou com a segregação de dimensões do real que não se mostravam passíveis de quantificação, considerando-as, então, incontroláveis. Recorro aos termos de Edgar Morin (2011a) para retratar esse mecanismo de separação e ordenação do pensamento cartesiano, assim como as consequências desse processo. Afirma ele:

Vivemos sob o império dos princípios de disjunção, de redução e de abstração, cujo conjunto constitui o que chamo de “paradigma de simplificação”. Descartes formulou esse paradigma essencial do Ocidente, ao separar o sujeito pensante (*ego cogitans*) e a coisa entendida (*res extensa*), isto é, filosofia e ciência, e ao colocar como princípio de verdade as ideias “claras e distintas”, ou seja, o próprio pensamento disjuntivo. [...] Tal disjunção, rareando as comunicações entre o conhecimento científico e a reflexão filosófica, devia finalmente privar a ciência de qualquer possibilidade de ela conhecer a si própria, de refletir sobre si própria, e mesmo de se conhecer cientificamente. Mais ainda, o princípio de disjunção isolou radicalmente uns dos outros três grandes componentes do conhecimento científico: a física, a biologia e a ciência do homem (MORIN, 2011a, p. 11, grifos do autor).

Essa lógica separatista da ciência moderna foi responsável pelo incessante domínio do homem sobre o mundo fenomênico, visto que a razão é postulada a capacidade de nele adentrar, sobrepondo-lhe. Desse modo, instala-se uma inexplicável contradição na ciência do Ocidente, visto que “[...] o sujeito é *tudo-nada*; nada existe sem ele, mas tudo o exclui; ele é como o sustentáculo de toda verdade, mas, ao mesmo tempo, ele não passa de “ruído” e erro frente ao objeto”. (MORIN, 2011a, p. 42).

No decurso histórico da civilização ocidental, o uso instrumentalizado do mundo natural pela razão cartesiana culminou com importantes descobertas para a vida do homem moderno, assim como fez surgir, contraditoriamente, acontecimentos sob os quais se assiste a emersão da frustração, da indignação e da descrença. A revolta diante dos recentes desastres ecológicos e outras atrocidades que acometem o mundo contemporâneo – e estão presentes na pauta de reivindicações de movimentos de contestação da atualidade – denunciam os equívocos da racionalidade cartesiana que, como consequência de sua “esquizofrenia separatista”, promove o não reconhecimento do homem como parte constituída e constituinte do mundo natural, assim como outras noções reducionistas sobre esse mundo. Em uma passagem do livro *Introdução ao pensamento complexo*, Edgar Morin (2011a) recorre ao pensamento de Sigmund Freud (1856-1939) como recurso explicativo para argumentar os perigos que a razão humana está sujeita, ao se propor compreender os fenômenos vividos e circundantes da vida humana. Nessa direção, problematiza Edgar Morin (2011a):

O que é a racionalização? A palavra racionalização é empregada, muito justamente, na patologia por Freud e por muitos psiquiatras. A racionalização consiste em querer prender a realidade num sistema coerente. E tudo o que na realidade, contradiz esse sistema coerente é afastado, esquecido, posto de lado, visto como ilusão ou aparência (MORIN, 2011a, p. 70).

Nesse trecho, o autor recorre ao conceito de racionalização de Sigmund Freud, unicamente, para alertar sobre os limites tênues entre as operações efetuadas pela razão humana. Em tal processo, a racionalização constitui-se em um mecanismo de compreensão que minimiza ou deturpa as manifestações e dimensões do real vivido. Nesse sentido, o autor sustenta a necessidade da razão crítica no pensamento científico também se constituir ao nível da autocrítica, ou seja,

que “[...] devemos lutar sem cessar contra a deificação da razão que, entretanto, é nossa única ferramenta confiável, à condição de ser não só crítica, mas autocrítica”. (MORIN, 2011a, p. 71).

O pensamento complexo, desse modo, propõe reorganizar os princípios do conhecimento, visto que as fronteiras levantadas pelas operações lógicas da disjunção e da redução cartesianas só serão transpostas com um movimento que coloque o próprio conhecimento como objeto de análise e observação. A noção de complexidade, é preciso que se diga, atinge até mesmo os sistemas do pensamento complexo, tendo em vista que o processo de produção do saber, em qualquer nível, “[...] é sempre aberto e comporta uma brecha, uma lacuna em sua própria abertura”. (MORIN, 2011a, p. 76).

Em sintonia com as críticas construídas em torno das nuances restritivas da racionalidade cartesiana, a autora Alba Carvalho (2009) circunscreve uma instigante proposição epistemológica – denominada “racionalismo aberto e crítico” – delineando fecundas indicações teórico-metodológicas sobre o “fazer ciência”. Essa autora, atenta às crises do padrão vigente de racionalidade científica – a emergirem no final do século XX/início do século XXI e no decurso da “construção em processo” do “Racionalismo Aberto e Crítico” – sistematiza importantes contribuições epistemológicas sobre a construção de uma “racionalidade ampla e ampliada”, cuja importância se revela na capacidade de exercer um profícuo diálogo com a complexidade do real a partir da interlocução com diferentes aportes teórico-metodológicos. Sobre a configuração dessa proposição epistemológica, postula Alba Carvalho:

Assim, o Racionalismo Aberto e Crítico – aqui delineado – é por excelência, produto do diálogo entre estas distintas vertentes racionalistas [referindo-se ao pensamento de Gaston Bachelar, Karl Marx, Pierre Bourdieu e Boaventura de Sousa Santos] que se encontram no “vetor epistemológico” da razão crítica, em sintonia com as interpelações de distintos mundos sociais, em nosso tempo histórico presente. Este diálogo, ao resgatar e articular aportes epistemológicos-metodológicos de cada uma das matrizes racionalistas constitutivas da tessitura reflexiva, amplia horizontes e alarga caminhos do “fazer científico”.

Fundado nesta interlocução de matrizes, este racionalismo concebe a ciência como uma criação da razão crítica, em articulação com a imaginação e a sensibilidade, em resposta às interpelações da realidade, nas suas infinitas conexões de espaço e tempo. É a afirmação da ciência como realização criativa do racional, em sintonia vigilante às provocações



do real, em sua diversidade e complexidade de experiências (CARVALHO, 2009, p. 124-125).

O “racionalismo aberto e crítico” propugna, portanto, o real – circunscrito a partir de suas complexas e provocantes interpelações – como um importante direcionador dos processos e caminhos que são gestados na produção do conhecimento. Essa imbricação, em sua essência, enuncia que a abertura epistemológica sob a qual se edifica a produção do conhecimento é manifestada a partir de diversas vias, como bem atestam os princípios norteadores dessa proposição racionalista, quais sejam:

Construção processual do conhecimento [...]; contextualização cultural-política do conhecimento [...]; perspectiva da incerteza e da busca na aventura do conhecer [...]; lógica da descoberta em detrimento da lógica da prova [...]; ótica da complexidade, a exigir transdisciplinaridade e articulação de saberes [...]; diálogo crítico/interlocução entre diferentes pensamentos e vertentes analíticas [...]; trânsito ciência/arte [...]; tessitura teoria/empíria na construção do conhecimento [...]; rigor criativo [...]; liberdade metodológica de constituição de caminhos [...]; ecologia de saberes [...] (CARVALHO, 2009, 128, grifos da autora).

Esses princípios, de certo, evidenciam que a produção do conhecimento constitui-se em um processo sob o qual atuam uma multiplicidade de determinações, a demandar um esforço sistemático “[...] do “pensar relacionalmente”, resgatando a tessitura das relações constitutivas do objeto, estabelecendo mediações, reconstituindo as vinculações geral/particular [...]” (CARVALHO, 2009, p. 133, grifos da autora) e que, portanto, deve se abrir ao diálogo com diferenciados aportes teórico-metodológicos. Essa evidência reforça a premissa que propugna a necessidade de promover o restabelecimento das fragmentações, das polarizações e das hierarquizações promovidas pelas operações da disjunção e da redução cartesianas, revelando, desse modo, uma estreita vinculação aos fundamentos do pensamento complexo.

Segundo a perspectiva do antropólogo Edgar de Assis Carvalho (2006)<sup>17</sup>, as condições para o surgimento da noção de complexidade de Edgar Morin

---

<sup>17</sup> Edgar de Assis Carvalho é doutor em Antropologia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro - atual Universidade Estadual Paulista (UNESP) -, tendo realizado o Pós-Doutorado na *École des Hautes Études en Sciences Sociales*. É Professor Titular de Antropologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Professor Livre Docente da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP. A partir de 1989 até 1994, foi Coordenador do Programa de Doutorado em Antropologia (PUC-SP). No campo do estudo e da proliferação do pensamento complexo, no contexto do Brasil contemporâneo, o professor Edgar de Assis Carvalho destaca-se a partir das seguintes

decorrem da coexistência de três eixos reorganizadores do conhecimento deste autor que, ao tempo que lhe deram subsídios para problematizar os alicerces da ciência moderna, permitiram-lhe estruturar os fundamentos do pensamento complexo.

O primeiro eixo, emergente a partir da participação de Edgar Morin no movimento de resistência francesa ao nazismo alemão da década de 1940, recebe influência do pensamento de Hegel (1770-1831) e, de forma mais incisiva, do pensamento de Karl Marx (1818-1883), a partir dos quais é resgatada a ideia marxiana de que o conhecimento avança a partir da contradição e da concepção de “homem genérico”, ou seja, o entendimento de que o homem, na organização do seu pensamento, não separa as dimensões da natureza e da cultura.

O segundo eixo reorganizador decorre a partir do momento em que Edgar Morin, ao realizar um maior aprofundamento da teoria marxiana, destitui o pensamento complexo de qualquer noção prospectivista que propugna um futuro melhor para a humanidade.

Por fim, o terceiro e último eixo reorganizador é resultado da influência de três formulações do pensamento contemporâneo com as quais Edgar Morin entra em contato, a partir da década de 1960, quais sejam: a teoria dos sistemas, a cibernética e a teoria da informação. Essas formulações, despontando como proposições teórico-metodológicas na contemporaneidade, são oriundas da produção dos teóricos Ludwig von Bertalanoffy (1901-1972), Jean-Louis Le Moigne (1931-), Yves Barel, Hartley (1959-), Claude Shannon e Warren Weaver.

Como assevera Edgar Morin (2011a), contudo, os alicerces do pensamento complexo estruturam-se a partir de um processo de maturação que emerge não só pela via da ciência, mas também da arte, da política, da economia, dentre outras. Nesse movimento, o campo da racionalidade complexa ultrapassa as fronteiras erigidas pela ciência clássica, complementando-as. Em verdade, os fundamentos da complexidade, sistematizados em torno dos três eixos acima circunscritos, permitem conceber o real e os sistemas do conhecimento a partir da

---

realizações: integrou importantes ciclos de debate nacional sobre o pensamento complexo, participando como principal veiculador ou colaborador temático; é Coordenador do Núcleo de Estudos da Complexidade da PUC-SP, desde 1997; possui várias publicações sobre o tema da complexidade, destacando-se os seguintes títulos: **Ensaio de Complexidade** (org.). Porto Alegre. Editora Sulina, 1997 e **Solidariedade e Complexidade**. São Paulo, Ed. Palas Athena, 1998.

noção de totalidade onde os objetos fenomênicos revelam-se não só pelas dimensões da organização, da ordem e da unidade indissolúvel, mas também da desorganização, da desordem e de clivagens unificadoras.

Em outras palavras, a articulação entre dimensões da lógica marxiana, em sua perspectiva dialética de totalidade e pressupostos da teoria dos sistemas, da cibernética e da teoria da informação, elucidam os inextricáveis vínculos entre o ser humano e o mundo natural. Assim, depreende-se que cada um dos elementos integrantes do universo fenomênico forma um sistema específico que, edificando-se do átomo até a galáxia – passando pela molécula, pela célula, pelo organismo e pela sociedade – mantêm-se abertos aos fluxos que estabelecem entre si e com o meio ambiente (de energia, de informação, de organização ou de ruído). Esses fluxos – conectando os sistemas uns com os outros e de todos com o meio ambiente – favorece a constituição de uma totalidade em que cada parte, ao tempo em que forma uma unidade específica, integra um conjunto que a diferencia diante das outras partes.

Desse modo, o real e os sistemas do pensamento passam a ser regidos pela noção de complexidade. Edgar Morin (2011a), ao formular a proposição do pensamento complexo, explicita os seguintes princípios:

O primeiro é o princípio que denomino de dialógico. [...] O princípio dialógico nos permite manter a dualidade no seio da unidade. Ele associa dois termos ao mesmo tempo complementares e antagônicos. O segundo princípio é o da recursão organizacional. [...] Um processo recursivo é um processo em que os produtos e os efeitos são ao mesmo tempo causas e produtores do que os produz. [...] A sociedade é produzida pelas interações entre indivíduos, mas a sociedade, uma vez produzida, retroage sobre os indivíduos e os produz. [...] Somos ao mesmo tempo produto e produtores. [...] O terceiro princípio é um princípio hologramático. [...] Não apenas a parte está no todo, mas o todo está na parte (MORIN, 2011a, p. 73).

Os princípios do pensamento complexo, portanto, enunciam a multidimensionalidade do real que, manifestada na sua constituição, deve ser incorporada pelos sistemas de pensamento que se dedicam ao estudo desse real. Desse modo, nesta postulação do pensar complexo, proclama-se a ontologia multidimensional do mundo fenomênico cuja elucidação envolve a reversão de posturas que promovem a separação de dimensões que se manifestam, necessariamente, por seu caráter unitário ou complementar, quais sejam: o objeto e

o sujeito do conhecimento; o ser humano e o mundo natural e, desse modo, a ligação efetiva entre as ciências da natureza e as do homem; os caracteres da ordem e da desordem, da certeza e da incerteza como constitutivos do mundo da vida. Nessa mesma direção, proclama-se a unidade da ciência, visto que as “fronteiras não estão na realidade, mas sob a realidade”, conforme atestam os postulados epistemológicos da teoria crítica marxiana, da teoria dos sistemas, da cibernética e da teoria da informação – bases fundantes do pensamento complexo.

Em verdade, a elucidação da unidade constitutiva do real, ao tempo em que enuncia a religação dos saberes disciplinares, impõe a seguinte injunção: “[...] o objeto não deve somente ser adequado à ciência, a ciência deve também ser adequada ao seu objeto” (MORIN, 2011a, p. 53). A propositura da unidade da ciência, entretanto, não implica uma apologia ao estabelecimento de generalizações reducionistas que desconsiderem a relevância, a especificidade e a validade de cada um dos saberes disciplinares. Tal investida contraria, portanto, premissas do pensamento complexo que postulam o uno e o múltiplo como dimensões constitutivas do real e, desse modo, também preveem a organização dos sistemas do pensamento, a partir da articulação entre os diferenciados saberes científicos.

No interior dessa discussão, Edgar Morin (2011a) propõe uma reforma do pensamento que favoreça a religação dos saberes que foram separados pelo paradigma cartesiano. Nessa direção, o autor postula a reintegração da unidade da ciência que, iniciando-se por uma reorganização da forma como o próprio pensamento estrutura-se, deve expandir-se em movimentos progressivos que atinjam, de forma inicial, os espaços de formação do saber científico unidisciplinar (universidades, escolas e instâncias de debate científico), posto que se constituem em fortes veiculadores do paradigma cartesiano e, paulatinamente, esse movimento possa se estender para toda a sociedade. Nesse processo de reintegração dos diversos saberes disciplinares é que emergem as categorias da transdisciplinaridade, interdisciplinaridade<sup>18</sup>, transversalidade e intersetorialidade. Sobre as duas primeiras, Edgar Morin (2011b) problematiza:

---

<sup>18</sup> Mangini e Mito (2009), em artigo que problematiza a interface do conceito de interdisciplinaridade com o mundo do trabalho, registram que, no Continente Latino Americano, esta categoria teve sua primeira aparição em relatório, de 1969, do Centro para a Pesquisa e Inovação do Ensino (CERI), órgão filiado à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A transdisciplinaridade significa mais do que disciplinas que colaboram entre elas em um projeto com um conhecimento comum a elas, mas significa também que há um modo de pensar organizador que pode atravessar as disciplinas e que pode dar uma espécie de unidade. Por outro lado, a interdisciplinaridade é pouco mais como as Nações Unidas, onde as disciplinas são separadas discutindo seus territórios e transversalidade ou transdisciplinaridade é qualquer coisa que é mais profundamente integradora. Agora para que haja transversalidade é necessário um pensamento organizador. É o que eu chamo de pensamento complexo. Se não há um pensamento complexo, não pode haver transversalidade (MORIN, 2011b).

A transdisciplinaridade, portanto, implica uma articulação profunda entre as diferentes disciplinas, culminando com a gestação de um pensamento que, preservando as diferenciações dos saberes destas disciplinas, constitui-se diverso, posto que transversaliza, unificando estes diferentes saberes. Na interdisciplinaridade, embora haja uma integração entre as diferentes disciplinas, na medida em que colaboram umas com as outras, a partir da troca de saberes e de metodologias, não se observa a emergência de uma unidade integradora entre os novos conhecimentos que nascem desse processo, ou seja, são visíveis os níveis de cooperação das diferentes disciplinas e também a peculiaridade produzida pela consequente orientação dos conhecimentos envolvidos naquele estudo. Assim, existe uma diferença de qualidade entre o processo de transdisciplinaridade e o processo de interdisciplinaridade.

A partir desse ponto central, recorro ao pensamento de Minayo (2011), Rodrigues (2010) e Vasconcelos (1997) como forma de circunscrever concepções de transdisciplinaridade e interdisciplinaridade no âmbito da discussão.

Em uma primeira direção, é possível concluir que esses autores comungam com a alegação de que a interdisciplinaridade constitui uma estratégia, um recurso ou um método que favorece a articulação e a troca entre conhecimentos teóricos e metodológicos de diferentes disciplinas, promovendo o trânsito para a transdisciplinaridade que constitui um nível maior de articulação entre os campos disciplinares, visto que se estrutura em torno de um pensamento que unifica as contribuições e conhecimentos das disciplinas que dialogam entre si. Recorrendo-se aos próprios termos dos autores supracitados, registro:

Nesse sentido, [a interdisciplinaridade] não configura um método novo: ela é uma estratégia para a compreensão, interpretação e explicação de um problema. Ao produto final da interdisciplinaridade que inclui triangulação de perspectivas, métodos, técnicas e análises, denomina-se transdisciplinaridade (MINAYO, 2011, p. 45).

[...] a interdisciplinaridade não pretende a unidade de conhecimento, mas a parceria e a mediação dos conhecimentos parcelares na criação de saberes. Podemos arriscar ver nela uma mediação para a transdisciplinaridade (RODRIGUES, 2010, p. 128).

A proposta da transdisciplinaridade implica uma radicalização do nível anterior [referindo-se a interdisciplinaridade], com a criação de um campo teórico, operacional ou disciplinar de tipo novo e mais amplo (VASCONCELOS, 1997, p. 142).

Desse modo, a interdisciplinaridade promove, mesmo que de forma embrionária, uma “articulação” de diferentes saberes disciplinares, contribuindo com a emergência de um pensamento transdisciplinar, ou seja, favorecendo a constituição de um pensamento mais amplo, visto que condensam as contribuições das ciências que dialogam entre si. A meu ver, a interdisciplinaridade promove uma articulação de saberes, um diálogo entre saberes, favorecendo a emergência de um pensamento unificador em nível transdisciplinar. De fato, na perspectiva transdisciplinar tem-se a emergência de um novo modo de pensar articulador e complexo. Nesse sentido, é preciso ter presente a chave analítica de Morin (2011a, 2011b) da distinção de qualidade entre a transdisciplinaridade e a interdisciplinaridade.

Uma segunda dimensão analítica que merece ser ressaltada na produção intelectual dos três autores acima mencionados – Minayo (2011), Rodrigues (2010) e Vasconcelos (2010) – diz respeito à definição de categorias que retratam níveis diferenciados de articulação entre disciplinas, ou seja, categorias que manifestam uma escala gradual em direção ao estabelecimento da unidade disciplinar entre ciências ou entre práticas técnico-profissionais diversas<sup>19</sup>.

Nessa direção, o autor Vasconcelos (1997), além da transdisciplinaridade e da interdisciplinaridade, registra os seguintes conceitos: multidisciplinaridade (ou multiprofissionalidade), significando um número variado de disciplinas que, mesmo alocadas em um mesmo nível hierárquico, não fazem aparecer as relações que estabelecem entre si; pluridisciplinaridade que significa a justaposição de diversas

---

<sup>19</sup> Entendo que esta distinção de níveis de articulação configurada por estes autores, abre uma pertinente via de discussão para pensar os depoimentos e narrativas do campo em que os sujeitos entrevistados circunscrevem esforços em diferentes níveis de integração entre expertises de múltiplos campos profissionais e interventivos.

disciplinas, também alocadas no mesmo nível hierárquico, mas que já fazem aparecer as relações estabelecidas entre si; e, por fim, a interdisciplinaridade auxiliar, que significa articulação dos saberes e contribuições de diferenciadas disciplinas sob a orientação de uma outra, que se posiciona como coordenadora de todo o processo de articulação. Seguindo o eixo de argumentação do autor, registro os exemplos a seguir:

A **multidisciplinaridade** (ou **multiprofissionalidade**) pode ser visualizada nas práticas ambulatoriais convencionais, onde profissionais de diferentes áreas trabalham isoladamente, em geral sem cooperação e troca de informações entre si, a não ser um sistema de referência e contra-referência dos clientes, com uma coordenação apenas administrativa.

Exemplos de **prática pluridisciplinar** podem ser reuniões clínicas, onde casos de clientes são discutidos trocando-se informações dos diversos profissionais que os acompanham, ou reuniões de equipe técnica com profissionais variados que planejam ou avaliam ações e procedimentos científicos ou assistenciais, sem ainda criar uma axiomática própria que coordene seus trabalhos. [...]

A **interdisciplinaridade auxiliar** pode ser exemplificada em manuais de psiquiatria ou de outra especialidade em saúde mental que integram informações de outras disciplinas, como, por exemplo, da psicologia, psicanálise, saúde pública, etc. (VASCONCELOS, 1997, p. 141, grifos meus).

Essas categorias, a despeito das diferenciações quanto à profundidade em que a articulação disciplinar é estabelecida, evidenciam que a herança dos processos de disjunção e redução da ciência moderna, que predominaram por séculos, ainda revelam resquícios que se estendem por diferentes instâncias, espaços ou *locus* de interação do homem com a realidade social. Assim, a junção entre diferentes disciplinas constitui-se em um processo que se faz necessário, tanto no campo do saber teórico como no campo da prática. A construção de um pensamento complexo, que seja capaz de fomentar uma compreensão integradora do real, circunscrevendo a multiplicidade de interações dos fenômenos sociais, constitui-se em uma demanda urgente em todos os espaços onde o desafio de decifrar “o que está tecido em conjunto” coloca-se como uma questão intrínseca e necessária<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> O autor Pombo (2005), de forma resumida, argumenta que a diferenciação entre os níveis de articulação entre as disciplinas seja pautada pela etimologia, ou seja, nos diferentes prefixos dos conceitos congêneres de “transdisciplinaridade”. Assim, na “multi” e na “pluri”, a ideia é a mesma, isto é, juntar disciplinas, colocá-las lado a lado. Já na “inter”, a ideia é o estabelecimento de uma recíproca e na “trans”, o ir além daquilo que é próprio das disciplinas.

Em verdade, a lógica da fragmentação da ciência moderna atinge diferentes espaços institucionais na vida contemporânea, tais como: organizações governamentais, entidades representativas de corporações profissionais ou do movimento social (sindicatos, ONGs, etc), pautas reivindicatórias de lutas sociais dentre outros. Sobre esta questão específica, os autores Junqueira e Inojosa (2008) argumentam que o “triunfo da lógica da separação” encontra solo fértil para sua intensificação no decorrer dos séculos XIX e XX, visto que a ampliação de postos de trabalho e o acirramento das disputas interprofissionais, promovidas pelo desenvolvimento capitalista desse período, reforçam a perspectiva separatista dessa especialização disciplinar. Desse modo, conclui Inojosa (2001):

[...] a intersetorialidade ou transetorialidade, é uma expressão, no campo das políticas públicas e das organizações, da transdisciplinaridade tal como tem sido discutida no campo do conhecimento científico. A transdisciplinaridade é informada por esse novo paradigma de complexidade. **E, no campo das organizações e das instituições, temos, então, a intersetorialidade.** A crítica ao prefixo **inter** é que ele poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações. [...] Na literatura, é possível encontrar os termos **intersetorialidade e transetorialidade com o mesmo sentido**: a articulação de **saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos** (INOJOSA, 2001, p. 102, grifos meus).

O estabelecimento da “transetorialidade” entre diferentes campos disciplinares das instituições operadoras de políticas públicas, portanto, parte do pressuposto de que as práticas que são operacionalizadas no âmbito dessas instituições são portadoras de saberes que, no movimento de sua efetivação em seus espaços de atuação, promovem reformulações nos acúmulos cognitivos de que são possuidoras, “[...] incrementando, modelando ou dissolvendo sentidos” (INOJOSA, 2008, p. 172). Dessa forma, sustenta Inojosa (2001) que “transetorialidade”, no interior das instituições governamentais, tem como propósitos:

[...] a **articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.** Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico. Transpondo a ideia de transdisciplinaridade para o campo das organizações, **o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional** (INOJOSA, 2001, p. 105, grifos meus).



Assim, a perspectiva de transetorialidade que se propõe ao enfrentamento das complexas questões sociais com as quais se deparam as organizações governamentais – busca a emergência – de uma nova dinâmica de atuação que, respeitadas as especificidades dos setores ou das políticas públicas, construa um programa de intervenção cujos saberes, experiências, “*modus operandi*” e os resultados alcançados, demonstrem-se sinérgicos.

A ideia de sinergia implica, desse modo, o estabelecimento de um nível de articulação entre as políticas públicas em que o conhecimento que emerge dessa interação revela-se capaz de abordar uma realidade social em sua totalidade, ou seja, a partir de uma perspectiva que atravessa, integralizando os saberes e as experiências dos setores ou das políticas públicas que dialogam entre si.

No Brasil, a propagação da intersetorialidade como categoria balizadora dos processos de gestão de políticas públicas emerge e assume destaque teórico e técnico-interventivo no contexto de meados da década de 1970, nos percursos da democratização até os dias atuais. O pioneirismo dessa discussão no Brasilé debitado ao setor da saúde pública, sob a influência do movimento brasileiro de reforma sanitária (MENICUCCI, 2002; JUNQUEIRA; INOJOSA, 2001; MONNERAT; SOUZA, 2011; COMERLATTO, 2007).

Certamente, a amplitude da discussão que os processos de reconfiguração do Estado e da gestão das políticas públicas impõem à proposição da intersetorialidade – assim como a outras categorias e temáticas como descentralização, territorialidade, reforma da administração pública e redes sociais – encarna um caráter contraditório, próprio da dialética societal que caracteriza a realidade brasileira dos últimos 40 anos (INOJOSA, 1998; MENICUCCI, 2002).

Dessa forma, a análise crítica dessa discussão exige o desvendamento do real sentido dos apelos que são postos à intersetorialidade, visto que esse chamamento demarca uma disputa ideológica entre os projetos da “democratização” e do “ajuste brasileiro à nova ordem do capital”, demarcando diferenciações do caráter público que vem sendo impresso à construção das políticas públicas na contemporaneidade.

### 3.2 A construção e gestão das políticas públicas e a intersetorialidade: configuração de uma disputa entre projetos políticos<sup>21</sup> na conformação da “esfera pública” brasileira

Governo tem setores, mas a realidade social tem problemas.

Carlos Matus<sup>22</sup>

As ondulações normativas, orçamentárias e de gerência administrativa das políticas de seguridade social, verificadas desde a promulgação da Constituição de 1988, bem revelam a disputa política nas configurações do Estado e na própria construção e gestão dessas políticas, no contexto da formação social brasileira nos últimos 40 anos: meados da década de 1970 até os dias atuais. Certamente, a obediência aos preceitos constitucionais, em meio aos avanços e retrocessos das prerrogativas legais ou de outras diretrizes indicadas para as políticas de assistência social, saúde e previdência demarcam a flutuação do processo de conformação das políticas de seguridade social a partir das imposições da expansão do capital e dos movimentos de pressão política dos segmentos sociais envolvidos com as suas trajetórias na sociedade brasileira (MONNERAT; SOUZA, 2011).

No que diz respeito à proposição da intersetorialidade na construção e na gestão das políticas de assistência social, saúde e previdência, observa-se que a efetivação dessa proposta assumiu diferenciadas configurações, demarcando nuances e características próprias, no âmbito de cada uma das três políticas: saúde,

---

<sup>21</sup> Utilizo a expressão *projetos políticos* conforme a seguinte acepção: circunscreve um termo próximo à visão gramsciana que designa “[...] os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004, p. 144).

<sup>22</sup> Carlos Matus Romo nasceu no Chile, em 1931. Formou-se em Economia na Universidade do Chile, em 1955. No período de 1965 a 1970, desempenhou funções como Assessor do Ministro da Fazenda e como Ministro da Economia do Governo do Presidente Salvador Allende. Consagrou-se como o maior estudioso da América Latina, e um dos maiores do mundo, sobre planejamento estratégico de governo, capacidade de governo, governabilidade, estilos estratégicos de governo, entre outros assuntos. No campo do planejamento estratégico, foi responsável por realizações como: em Caracas/Venezuela, no ano de 1988, a criação da Fundação ALTADIR, organismo que visa ao desenvolvimento do planejamento estratégico e das técnicas de alta direção; influência das equipes de governo e de planejamento de países como Brasil, Colômbia, Equador e Venezuela; no Brasil, assessoria de importantes órgãos – como FIOCRUZ, CUT, DIEESE, INAP – e de prefeituras conquistadas pelo Partido dos Trabalhadores – como Campinas, Porto Alegre, Piracicaba, Vitória e Macapá. Da sua produção acadêmica, destacam-se publicações como *Adeus Senhor Presidente, O Líder Sem Estado-Maior, Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi, Política, Planejamento e Governo, Entrevista com Matus: o Método PES e Teoria do Jogo Social*.

previdência e assistência social. De fato, ao se acompanhar os percursos políticos-institucionais destas três políticas públicas, constata-se que a saúde foi a que mais referenciou a perspectiva da intersetorialidade, desde a própria concepção da categoria “saúde”, fundante da respectiva política. Igualmente, a assistência social foi perpassada pelo debate da intersetorialidade, sobretudo na delimitação de sua própria natureza. Já na previdência social, a discussão da intersetorialidade não foi substancial, não ganhou relevância, a ponto de demarcar concepções e normatizações na institucionalidade desta política no âmbito da seguridade social.

Cabe salientar que até mesmo a perspectiva de desenvolvimento integrado do sistema de seguridade social, articulando as três políticas que o constitui, não apresentou a devida expressividade pública, capaz de barganhar receptividade e empenho político-administrativo na sua efetivação (MONNERAT; SOUZA, 2011, p.32).

No caso específico da assistência social, constata-se que a proposição da intersetorialidade no desenvolvimento dessa política vincula-se, inicialmente, à categoria da universalização, conforme regulamenta o texto constitucional. Assim, argumenta Ivanete Boschetti Ferreira (2000):

A universalização assume, assim, dois sentidos. O primeiro, de garantir o acesso aos direitos assistenciais a todo o universo demarcado pela LOAS, ou seja, a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos por ela. [...] O segundo significado do conceito de universalidade é o de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva a construção de um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares entre si, evitando assim o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos. O horizonte da assistência social não pode levar esta política a esgotar-se em si mesma. Enquanto política setorial, ela não tem (e não deve ter) a função de dar respostas cabais à pobreza. Seu horizonte deve ser o da sua inserção efetiva num projeto de desenvolvimento econômico e social, tanto local quanto nacional (FERREIRA, 2000, p. 143-144).

A efetivação da perspectiva universalizante da política de assistência social, conforme se depreende, vincula-se à macroatuação de um sistema de proteção social em que a intersetorialidade entre diferentes políticas públicas desempenha uma importante função, qual seja: promover organicidade empírica, programática e orçamentária no desenvolvimento integrado de políticas públicas na

perspectiva de viabilizar condições efetivas de atenção à pobreza, de cujo enfrentamento a assistência social não deve ser a única responsável.

Posteriormente, outras normativas infraconstitucionais – como a Loas, a PNAS e a Lei do Suas, nº 12.435, de 6 de julho de 2011, dentre outras – já se reportam ao próprio vocábulo da intersetorialidade para referir-se à articulação de diferentes políticas públicas como estratégia para viabilizar processos de atendimento integral às necessidades básicas das famílias e dos indivíduos que demandam os serviços da política de assistência social.

O percurso que circunscreve a articulação entre a categoria da intersetorialidade e a construção da política de assistência social, desde o seu nascedouro até os seus desdobramentos nos dias atuais, caracteriza-se pela confluência de múltiplas determinações e da permanente disputa entre projetos políticos. Sobre a perspectiva da confluência perversa de projetos, argumenta Inojosa (1998), referindo-se à temporalidade dos anos de 1990 no Brasil:

Os atuais processos de reforma administrativa do aparato governamental estão permeados pelos referenciais vinculados à sua concepção do Estado: restringir ao mínimo a intervenção do Estado, na lógica da supremacia do mercado; ou realizar uma intervenção fundada no princípio da solidariedade e voltada para o desenvolvimento social. Na prática, as diferentes abordagens ocultam-se sob as mesmas palavras, como é o caso da descentralização, utilizada tanto para desobrigar o Estado da prestação de alguns serviços e transferi-los à iniciativa privada como para aproximar a decisão do cidadão e obter sua participação na gestão de recursos. Desse modo, é indispensável indagar qual é a concepção do papel do Estado que informa as propostas de modelo para as organizações do governo, nos seus vários níveis e de acordo com o perfil das equipes governantes (INOJOSA, 1998, p. 41).

Na direção das distintas configurações do Estado, ao longo dos circuitos da História, afirma Menicucci (2002), nos anos 2000:

A partir de diferentes concepções do papel do Estado (Estado mínimo ou Estado que através de sua intervenção promova o desenvolvimento social) que informam as propostas, assistimos por toda parte a implementação de reformas administrativas do aparato governamental. As diferentes mudanças na estrutura organizacional, relacionadas aos objetivos dos quais se parte para a proposição das reformas, refletem as relações de poder que se pretende promover e o modo de organizar o trabalho a partir da forma como se reparte e hierarquiza o poder (MENICUCCI, 2002, p. 13).

A recorrente diversidade das configurações estatais, em disputa ao longo da contemporaneidade brasileira, nos últimos 40 anos, constitui base que

fundamenta a tese que assumo, como eixo analítico, qual seja: a contraditoriedade que subjaz os processos de configuração do Estado e da construção e gestão das políticas públicas brasileiras, no período dos últimos 40 anos, indica, no contexto do país, “[...] a potência da Política, a reconhecer limites no seu exercício, em tempos de ajustes neoliberais” (CARVALHO, 2010b, p. 183). Em outras palavras, complementa Carvalho (2010b):

Em meio aos limites, o campo político revela-se como a via pela qual se efetiva a disputa democrática, encarnando dissenso e conflitos com a lógica destrutiva do capital. Assim, comungo da concepção de que a “*Política*” com “P” maiúsculo, a “*Grande Política*” – no dizer de Gramsci (2004) vem se fazendo em meio aos circuitos de expansão do capital, gestando processos de reinvenção da emancipação (CARVALHO, 2010b, p. 183, grifos da autora).

Desse modo, exercer uma leitura crítica e não linear do movimento da “Grande Política”, a tencionar os processos de disputa hegemônica no Brasil contemporâneo dos últimos 40 anos, significa reconhecer a contraditoriedade entre os projetos da “democratização” e do “ajuste estrutural brasileiro à nova ordem do capital”, a demarcarem processos de regulação social que são impulsionados pelas configurações do Estado e da construção e gestão das políticas públicas na contemporaneidade brasileira.

Nesse processo, a proposição da intersetorialidade – assim como de outras estratégias gestonárias para as políticas públicas brasileiras – circunscreve a conformação de uma disputa hegemônica em que a especificação da perspectiva pública, na construção e gestão dessas políticas, assume lugar de destaque. Sobre a conceituação da categoria “público”, a produção da autora Hannah Arendt (1993) constitui-se uma referência nos estudos sobre a temática. Para esta pensadora, o conceito de público estrutura-se a partir de duas dimensões:

“Significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. (...) Em segundo lugar, o termo ‘público’ significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar em que nos cabe dentro dele” (ARENDE, 1993, p. 59-62).

Nesta acepção, entendo que público refere-se, diferentemente do privado, a tudo aquilo que interessa a todos e que, portanto, está sujeito a ser apreciado a partir do poder de argumentação e negociação particular. Por conseguinte, público

diz respeito a tudo aquilo que interessa aos cidadãos em uma dada formação social. Na dinâmica assimétrica da civilização do capital, a dimensão do público converge com os interesses de privatização e mercantilização assumidos por atores vinculados à lógica do capital.

Desse modo, a esfera pública, a partir da experiência da “*polis grega*”<sup>23</sup>, circunscreve uma dimensão ou, mais precisamente, um lugar de expressão da existência humana em que os cidadãos – aqueles que habitam a “cidade-estado grega” – por serem detentores dos requisitos da igualdade, da coragem e da liberdade, possuíam as condições para se posicionarem na definição das questões que a todos interessavam, posto que se referisse ao “mundo comum”. Em outras palavras, a esfera pública constitui-se em um espaço político por excelência, visto que o “discurso” e o poder de convencimento constituíam-se na única forma de se sobrepor aos demais, ou seja, “o ser político, o viver numa polis, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão; e não através da força e da violência” (ARENDDT, 1993, p. 35).

Participar da esfera pública, por fim, constituía-se na mais nobre manifestação da existência humana, visto que significava estar livre de condições impeditivas da participação plena, como a pobreza, a doença ou outras necessidades relacionadas ao “mero viver biológico”. Logo, implicava o alcance da perenidade dessa existência, visto que “é o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo o que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo” (ARENDDT, 1993, p. 65). A esfera pública possibilitava, ainda, a plena realização individual, pois os participantes desta esfera tinham que se distinguir entre si, ou seja, “[...] demonstrar, através de feitos ou realizações singulares, quem era o melhor de todos; [...] a esfera pública era reservada à individualidade; era o único lugar em que os homens podiam mostrar quem realmente e inconfundivelmente eram” (ARENDDT, 1993, p. 51).

O recurso argumentativo que referencia o exemplo da esfera pública da “*polis grega*” constitui uma estratégia utilizada por muitos(as) autores(as) quando o

---

<sup>23</sup> É importante considerar que a própria “polis grega” onde se vivenciou plenamente a dimensão de cidadania, na construção do mundo comum, também tinha uma perspectiva eminentemente excludente em relação aos escravos, às mulheres e aos estrangeiros. Só o cidadão homem, livre e ateniense participava da construção do mundo comum. Sobre esta dimensão de cidadania plena na experiência grega, em meio a dimensão da exclusão, ver Ellen Meiksins Wood (2011).

objetivo é ressaltar a forma mais plena de exercício da participação política na definição de questões de interesse comum. No contexto do Brasil contemporâneo, referir-se à experiência da “*polis grega*” significa registrar a contraditoriedade da nossa formação social dos últimos 40 anos, que, em meio à expansão e consolidação do capitalismo, tem demarcado possibilidades do movimento da “Grande Política” em provocar a “ampliação da democracia”, conforme os termos da autora Carvalho (2004)<sup>24</sup>.

Tendo como norte essas referências, retomo meu propósito inicial de problematizar a perspectiva pública, considerando o embate entre a “democratização” e o “ajuste brasileiro à nova ordem do capital”, quando o foco de discussão refere-se ao estabelecimento da intersectorialidade na construção e gestão das políticas públicas brasileiras.

Diante dessa demarcação, remeto-me, inicialmente, aos apelos e instrumentos que se demonstram alinhados ao projeto de “ajustamento do Brasil à nova ordem do capital”. Nessa direção, referencio aportes da reforma da gestão pública e administrativa do Estado, que surgiram no Brasil em meados da década de 1970 e atingiram seu ápice no ano de 1995, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a proposição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (Mare), cujos direcionamentos manifestam suas consequências até os dias atuais.

Deve-se reconhecer, inicialmente, que a demanda por mudanças na gestão e na estrutura administrativa do Estado brasileiro também possuía ressonância no movimento da sociedade civil, cuja principal reivindicação constituía-se na adoção de parâmetros de gestão, vinculados ao fortalecimento da democracia civil e política, ao fomento da participação da sociedade e à garantia da igualdade e justiça social. Entretanto, a direção que se tornou hegemônica apresenta uma estreita aproximação aos eixos orientadores da supremacia do capital na contemporaneidade. Os pronunciamentos do ministro do Mare, Carlos Bresser Pereira, conforme se lê abaixo, tornam-se emblemáticos para retratar essa vinculação:

---

<sup>24</sup> O significado de radicalização da democracia, segundo delineamento construído pela autora Alba Carvalho, está registrado no primeiro item do primeiro capítulo desta dissertação.

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços, em extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não estatais para a realização de atividades nas quais exterioridades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiadas, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a competitividade das indústrias locais. [...] Dentre as reformas cujo objetivo é aumentar governança ou capacidade de governar – a capacidade efetiva de que o Governo dispõe para transformar suas políticas em realidade –, as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira para o Estado: particularmente o ajuste fiscal e a privatização. Mas igualmente importante é a reforma administrativa que torne o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores (PEREIRA, 1997, p. 26).

Tendo como base esse pronunciamento, assim como a especificidade e as consequências das medidas que foram implementadas desde o surgimento do ideário da reforma administrativa do Estado, concluo que o cerne das mudanças no aparelho estatal e na gestão pública brasileira se constitui na redução dos gastos públicos, no incentivo à privatização e na desresponsabilização pelo desenvolvimento de políticas e serviços sociais em detrimento da adoção de estratégias e da aprovação de normativas infraconstitucionais que assegurem o fortalecimento das garantias sociais previstas pela Carta Magna de 1988.

Nessa direção, destaco a implementação de mudanças legais e administrativas que pulverizam a responsabilização pelo desenvolvimento do que se convencionou chamar, nos termos do ministro Carlos Bresser (1997), de “serviços não exclusivos do Estado” (PEREIRA, 1997, p. 34-35) – entre os quais se incluem educação, saúde, cultura e pesquisa científica – em contraposição àqueles setores em que o Estado continua a exercer um importante papel, seja como responsável direto ou como financiador, quais sejam: **o núcleo estratégico** – “é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento (é formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis)” (PEREIRA, 1997, p. 34-35); **as atividades exclusivas** – “as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos, as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social” (PEREIRA, 1997, p. 34-35); e a **produção de bens e serviços para o mercado** – formado pelas empresas estatais.

Como fundamento e principal objetivo dessa lógica reformadora, tem-se o desejo de transposição da gestão administrativa burocrática, cujo principal corolário



constituiu-se na adoção de parâmetros gerenciais próprios da iniciativa privada, propiciando a adoção de procedimentos que trouxessem mais eficiência à governabilidade pública brasileira (MOTTA, 2007). Essa onda reformadora contribuiu com a disseminação de um conjunto de dispositivos gerenciais que, segundo o teor de criticidade investido em sua apropriação, podem contribuir com o fortalecimento de uma apologética favorável à supremacia do capital, em detrimento da garantia do bem-estar coletivo. Nessa direção, registra-se a proliferação de concepções como as que se seguem:

Por governança social, portanto, entende-se a atuação coletiva e concertada, à co-operação (operação conjunta), à co-gestão (gestão conjunta) e à corresponsabilidade (responsabilidade conjunta e solidária) do Estado, das organizações, do mercado e da sociedade civil organizada dos mais diversos segmentos sociais, na oferta de bens e serviços aos cidadãos, na tomada de decisão e defesa do interesse público e na construção de ações viáveis ao desenvolvimento, por meio do empoderamento descentralizado e da autonomia dos seus atores políticos. É uma nova maneira de governar, na qual o sentido de público expressa e abrange todas as esferas da sociedade organizada em seus múltiplos campos de atuação e racionalidades – Estado, mercado, sociedade civil organizada. A governança social é, portanto, uma práxis calcada na conciliação entre eficiência, eficácia e efetividade (desempenho) e os novos valores democráticos vigentes. [...] Próximo ou correlato ao conceito de governança social aqui proposto está o conceito de intersetorialidade – ou parcerias, alianças e rede tri-setoriais, os diálogos, as conexões e intercâmbios que se estabelecem entre os agentes dos três setores sociais para a solução de problemas complexos. Nesse modelo, constituir-se-ia uma economia mista, com o compartilhamento de bens e serviços públicos e privados pelos atores dos três setores (ALCOFORADO; KNOPP, 2010, p. 8)<sup>25</sup>.

O princípio por trás do processo de descentralização é o da subsidiariedade. Este consiste na ideia de que a responsabilidade por qualquer problema é, em primeiro lugar, daqueles que estão mais próximos a ele. Em outras palavras, vê-se que as implicações práticas desses princípios remetem a ideia de que os recursos e poder necessários à resolução dos problemas devem ser transferidos para os níveis onde eles aparecem, uma vez que os agentes que atuam nesses níveis teriam melhores condições de atuar com mais eficácia e eficiência no trato daqueles problemas identificados. (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003, p. 25).

Desse modo, a hegemonia neoliberal no direcionamento da administração pública brasileira, tem sido conquistada com a propagação de uma retórica

---

<sup>25</sup> Considero oportuno pontuar a inserção social dos autores dessa referência, pois demonstra a instrumentalidade do discurso da intersetorialidade ao projeto neoliberal. Em verdade, Flávio Alcoforado é advogado, com pós-graduação *stricto e lato senso* em Administração pública com experiência profissional no executivo federal e no terceiro setor, destacando-se sua atuação no Mare (como Coordenador do Gabinete do Ministro) no auge da proposta da reforma administrativa e neoliberal do Estado brasileiro. Glauco Knopp tornou-se veiculador da proposta de reforma neoliberal do Estado a partir de sua produção intelectual e docência.

argumentativa que, fundada em uma rigorosa análise de conjuntura e numa inovadora categorização sobre o campo da administração pública, vem ressignificando o sentido de noções como “trabalho em rede”, “democracia” e “interesse público”, cuja funcionalidade demonstra-se vinculada à diretriz neoliberal de promover o alinhamento das funções estatais aos interesses do capital, via desresponsabilização pelo desenvolvimento de políticas de promoção da igualdade e justiça social.

Nesse processo, a categoria da intersetorialidade integra um conjunto de termos e diretrizes administrativas que, a depender do discernimento crítico investido em sua apropriação, pode se revelar instrumental à lógica do sistema do capital, cuja ênfase direciona-se para a transferência de funções e responsabilidades estatais a diferentes setores da sociedade. Esse direcionamento, articulado à ideia de construção da “esfera pública” brasileira, demonstra-se contrário à perspectiva de “partilha do poder entre Estado e sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 152) que lhe é atribuída pelo processo de fortalecimento da democracia participativa via ampliação do Estado a partir da pressão exercida por movimentos da sociedade civil que emergem em meados da década de 1970, cuja influência cultural e política estende-se até os dias atuais<sup>26</sup>.

Em verdade, a perspectiva de construção do “público” ou da “esfera pública”, encarnada pelo projeto democratizante e participativo que emerge da derrocada do regime militar brasileiro, está “[...] expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas” (DAGNINO, 2004, p. 141). Nessa direção, a proposta de sociabilidade que se pretende geminar a partir desse movimento, articulando manifestações específicas de participação política, de cidadania e de sociedade civil, constitui-se em uma dinâmica societal em que a política e a democracia revelam-se instâncias

---

<sup>26</sup> Essa contradição que envolve a proposição de mudanças na administração pública brasileira foi muito bem pontuada pela autora Yasbek (2012) quando se refere ao caráter inovador da gestão da política de assistência social, conforme direcionamentos da Carta Magna de 1988. Argumenta essa autora: “Inova [...] ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social. Tendência ambígua, de inspiração neoliberal, mas que, contraditoriamente, pode direcionar-se para os interesses dos usuários. Sem dúvida, mudanças substantivas na concepção da assistência social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública”. (YASBEK, 2012, p. 304).

fomentadoras do bem viver em sociedade. Sobre a perspectiva de cidadania que subjaz essa proposta de sociabilidade, postula Dagnino (2004):

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em seu sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social, etc). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos. Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social (DAGNINO, 2004, p. 154).

Como se depreende desse trecho, a concepção de cidadania projetada e difundida pelo movimento de democratização brasileiro circunscreve a atuação de um *ethos* civilizacional cuja participação irrestrita em espaços de discussão e definição de questões referentes à ordem pública constitui-se uma premissa irrefutável, ou seja, a anterioridade dessa configuração social deve estar impressa na cultura, nos valores sociais e nas condições de igualdade política e social que serão construídas e de cuja influência todo tipo de contratualização social deve provir.

Esse padrão de sociabilidade foi cultivado, mesmo que silenciosamente, durante os 64 anos da ditadura militar brasileira; teve sua propensão intensivamente aprimorada e propalada durante o período subsequente, circunscrito à “abertura política” e manifesta sua influência na criação e atuação de instâncias participativas da sociedade civil – como conselhos gestores de políticas públicas e a lógica constitutiva do orçamento participativo – que atendem a preceitos da Carta Magna de 1988 e estão presentes na realidade de alguns municípios brasileiros, cujas indicações constitucionais, a depender da dinâmica política que lhes caracteriza, atingem níveis mais emblemáticos de “ampliação democrática” (DAGNINO, 2004).

A partir dessas ponderações, avalio que a participação da sociedade civil na discussão e definição de questões de interesse comum possui uma importante centralidade na configuração das referências que dão suporte à concepção de “público” e de “esfera pública” do “projeto democratizante brasileiro”, configurando-a como temática para a qual estão relacionadas todas as outras dimensões desse projeto. Nessa direção, concordo com análises que apontam como “[...] marco formal

desse processo a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas” (DAGNINO, 2004, p. 141).

Avalio, ainda, que a partir da Carta Magna de 1988, e de outras normativas infraconstitucionais, passaram a existir um conjunto de princípios e diretrizes – como descentralização, territorialização e a formação de redes sociais – que, programática e empiricamente, contribuem com a construção e gestão das políticas públicas brasileiras a partir dos referenciais da democracia participativa e da intersetorialidade.

Sobre a articulação entre a categoria da intersetorialidade e outros direcionamentos propostos para a gestão das políticas públicas brasileiras, tem-se assistido o surgimento de uma intensa produção acadêmica, cujo foco de análise apresenta-se largamente diverso, demandando um esforço crítico na identificação da filiação teórico-política dessas análises, visto que os “projetos políticos” brasileiros, no contexto da disputa hegemônica da nossa formação social dos últimos 40 anos, utilizam-se de uma linguagem discursiva que podem levar a equívocos interpretativos, pois apresentam certa similaridade no âmbito das categorias de que se servem, assim como revelam a característica comum de se apoiarem em uma exaustiva análise da conjuntura brasileira como forma de adquirirem adesão e visibilidade pública.

A partir dessa constatação e tomando como referência a articulação entre a intersetorialidade e as temáticas: descentralização e territorialização, ressalto as seguintes vias analíticas:

[...] o **modelo descentralizado**, sob o qual passa a operar o sistema de proteção social, recoloca a questão da integração das políticas sociais a partir do esteio dos problemas enfrentados no contexto do que se convencionou chamar “a ponta do sistema” (MONNERAT; SOUZA, 2011, p. 42, grifos meus).

As ações integradas de vários setores devem ser feitas em função de prioridades definidas a partir de problemas de uma população específica, definida **territorial e socialmente**. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar problemas, potencialidades e soluções, a partir de **recortes territoriais** que identifiquem conjuntos populacionais em situações socioeconômicas similares, e intervir através das políticas públicas com objetivos de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. Daí que maior **descentralização intramunicipal** que recorte regiões homogêneas costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade (MENICUCCI, 2002, p. 12, grifos meus).

Os princípios da descentralização e da territorialização, pelo que se depreende dos trechos transcritos acima, podem se revelar indutores da perspectiva intersetorial das políticas públicas, visto que, ao promoverem a aproximação às problemáticas presentes nas realidades sociais de intervenção, descortinam a multiplicidade de determinações que configuram a constituição dessas problemáticas. Complementando essa perspectiva, transcrevo a seguinte construção:

**A estrutura governamental modelada segundo a lógica intersetorial se apresenta como mais permeável à participação do cidadão**, tanto no planejamento quanto na avaliação, já que suas necessidades e demandas podem ser expressas tal como existem no mundo real, intrinsecamente interligadas (INOJOSA, 1998, p. 44, grifos meus).

Em verdade, a partir desse trecho, entende-se que as estruturas de gestão governamental que se configuram efetivamente intersetoriais, demonstram-se indutoras da participação social visto que se constituem receptivas à manifestação da multidimensionalidade das problemáticas sociais que podem ser vocalizadas a partir da participação dos sujeitos que as vivenciam.

Sobre a intersetorialidade e a avaliação de políticas públicas, destaco o seguinte aporte de Inojosa (2001):

A avaliação dos planos e projetos governamentais mal acompanha os resultados efetivos, ou seja, o que aconteceu com as famílias e com as pessoas. Acompanha apenas itens de produção, processos e itens de estrutura, o que foi produzido e o que foi entregue: “Entregamos tantas casas, tantas cestas, tantas salas de aula”. Mas afinal que diferença isso fez. [...] Duas coisas são fundamentais sobre a formulação, a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos intersetoriais ou transeoriais: a focalização, com base regional, em segmentos da população; a preocupação com resultados e impactos (INOJOSA, 2001, p. 105, grifos da autora).

Nesse trecho, a autora Inojosa (2001) postula que a adoção da avaliação de resultado assume um importante papel na construção da intersetorialidade, pois essa modalidade de avaliação apresenta como principal característica a capacidade de evidenciar a efetividade das políticas públicas. Em verdade, ao se considerar que o alcance de impactos satisfatórios sobre as problemáticas sociais de intervenção se relaciona, necessariamente, ao desenvolvimento articulado de diferentes políticas públicas, tem-se confirmada a validade dessa construção de Inojosa (2001).

Registro, por fim, uma instigante perspectiva analítica que, ao se remeter a temática da intersetorialidade e a construção e gestão de políticas públicas a partir do enfoque da formação de redes sociais, levanta uma intensa polêmica sobre as configurações do Estado brasileiro, no contexto da formação social dos últimos 40 anos. Sobre essa questão, argumenta Inojosa (2001):

Nesse sentido, **a atuação em rede de compromisso social** pode ser uma parte dessa solução [referindo-se ao problema do modelo piramidal e setorializado da estrutura governamental], **pois significa que o Estado vai permeabilizando-se e abrindo-se à sociedade**, trabalhando não em setores, não em clausuras, mas com outros parceiros que também estavam fazendo o provimento de necessidades e expectativas da sociedade também com uma lógica disciplinar isolada, setorial.

A rede de compromisso social – expressão usada para distinguir a natureza da rede – permite que esses atores independentes, ligados ao aparato governamental e à sociedade, sejam atraídos e se mobilizem para, juntos, **trabalharem determinado problema da sociedade**. [...]

Não se trata de um grupo de trabalho preocupado apenas em fazer uma proposta ou avaliação. Trata-se de uma verdadeira rede de compromisso, na qual instituições, organizações e pessoas se articulam em torno de uma questão da sociedade, **programam e realizam ações integradas e articuladas, avaliam juntos os resultados e reorientam a ação**.

O governo é parte dessa rede, que será capaz de fazer propostas de planejamento com base regional e assumir a corresponsabilidade<sup>27</sup> (INOJOSA, 2001, p. 105-107, grifos meus).

Esse aporte, de certo, trata da abertura do Estado à participação da sociedade civil na construção e gestão das políticas públicas a partir do estabelecimento de parcerias com instituições da sociedade no desenvolvimento articulado de ações. Segundo Inojosa (2001), essa modalidade de articulação, efetivando-se a partir da mobilização e gerência do Estado, possui um importante papel na reconfiguração da estrutura governamental a partir da perspectiva intersetorial e, portanto, no alcance da efetividade das políticas públicas.

Em verdade, o núcleo central desse argumento – em sintonia com a perspectiva analítica indicada pelos aportes referenciados acima – corrobora uma importante constatação para o processo de construção e de gestão das políticas

---

<sup>27</sup> Em outra publicação, a autora Inojosa (1999) conceitua “rede de compromisso social” conforme a seguinte acepção: “é aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas, a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou as perspectivas de desenvolvimento social. Essa percepção ampliada da sociedade atrai essas pessoas para articularem-se em função de um propósito comum e as leva a definir, em conjunto, um objetivo comum, capaz de ser realizado através dessa sua articulação, com a preservação da identidade original de cada participante” (INOJOSA, 1999, p. 120).

públicas, qual seja: a atenção às problemáticas sociais – articulada a abertura do Estado à participação de sujeitos e instituições representativas da sociedade – evoca para o interior dessa estrutura as multideterminações do mundo real, evidenciando-se, desse modo, a prerrogativa do estabelecimento da intersectorialidade entre as políticas públicas.

Sobre essa modalidade de vinculação entre o Estado e instituições da sociedade civil, tornou-se hegemônica a perspectiva analítica que a reduz a uma mera estratégia de transmutação do Estado neoliberal para validar uma de suas principais demandas, qual seja: promover o desmonte dos processos regulatórios que creditam ao Estado a centralidade no desenvolvimento de políticas e ações de enfrentamento a problemáticas sociais. A prevalência dessa perspectiva tem fortalecido argumentos que descredibilizam a constituição dessa forma de articulação interinstitucional.

Em relação a essa questão, o pesquisador Boaventura de Sousa Santos (2006) realiza uma fecunda leitura crítica, indicando relevantes constructos analíticos que ampliam a abordagem da temática. Inicialmente, o autor registra que, a partir de finais da década de 1970, em nível mundial, tem-se assistido a um aumento significativo do número de organizações do “terceiro setor”<sup>28</sup>.

Na análise de Santos (2006), esse crescimento – articulando-se à celebração de vínculos dessas organizações com o Estado, na perspectiva de efetivar processos sincronizados para o desenvolvimento de ações de enfrentamento a problemáticas sociais – representa um movimento global de refundação do papel do Estado na regulação de sociabilidades, em que o “[...] potencial caótico do mercado, que se manifesta sob a forma de questão social [...] é mantido sob controle [...]”<sup>29</sup> (SANTOS, 2006, p. 342). Nesse ordenamento contemporâneo, a “[...] estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta, sobretudo no que

---

<sup>28</sup> Santos (2006) concebe o terceiro setor a partir da seguinte acepção: “terceiro setor é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais” (SANTOS, 2006, p. 350).

<sup>29</sup> Referindo-se a anterioridade desse processo regulatório, Santos (2006) remete às configurações do “Estado Providência” nos países centrais do sistema mundial e do “Estado Desenvolvimentista”, presente nos países “periféricos” e “semiperiféricos”.

respeita às classes médias baixas e aos excluídos e marginalizados [...]” (SANTOS, 2006, p. 359), deve se constituir como uma preocupação de primeira ordem. Sobre essa questão, argumenta Santos (2006):

Do meu ponto de vista, estas transformações são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais. [...] Esta descentralização do Estado significa menos o enfraquecimento do Estado do que a mudança da qualidade da sua força. Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal. [...] As lutas pela democratização deste espaço público tem assim um duplo objetivo: a democratização da meta-regulação e a democratização interna dos agentes não estatais de regulação. (SANTOS, 2006, p. 365).

A partir desse aporte, é possível concluir que o espaço público constitutivo do processo de construção e gestão de políticas públicas agrega diferentes agentes e implica a configuração de órbitas regulatórias que extravasam os limites territoriais e políticos dos estados nacionais. Considerando a realidade dos países situados na “periferia” e “semiperiferia” do sistema global – caracterizados por colonialidades que se reatualizam a partir das demandas impostas pelos atuais processos de transnacionalização do capital – deve-se reconhecer que a ampliação democrática da “esfera pública”, no contexto desses países, implica uma tarefa que se direciona, simultaneamente, para os aparelhos do Estado e para as instituições do “terceiro setor”.

A relevância desse aporte analítico, segundo a concepção de Santos (2006), está na evidência de que as estratégias de domínio imperialistas apresentam desdobramentos tanto sobre os aparelhos do Estado, como sobre os agentes e espaços não estatais que configuram os processos contemporâneos de regulação das políticas públicas. Desse modo, “o regime político democrático, porque confinado ao Estado, deixou de garantir a democraticidade das relações públicas no espaço público não estatal” (SANTOS, 2006, p. 365).

Nessa direção, a articulação entre democracia representativa e democracia participativa tem revelado a potencialidade democrática das estratégias de articulação entre o Estado e instituições do “terceiro setor” – a depender da



qualidade política dessas duas instâncias, “[...] do contexto internacional em que um e outro operam, da cultura política dominante, e das formas e níveis de mobilização e de organização social” (SANTOS, 2006) – conforme documenta a trajetória política de alguns países<sup>30</sup>, situados no interior da formação sócio-histórica internacional dos últimos 40 anos.

Diante das considerações que construí em torno dos aportes que foram transcritos acima, considero necessário, por fim, exercer um esforço de síntese no sentido de circunscrever uma via a partir da qual seja possível congregiar as diferentes perspectivas analíticas, configuradas pelos referidos aportes. Nessa direção, apresento a seguinte postulação: a “ampliação democrática” da “esfera pública”, sob a qual se estruturam os processos de construção e gestão das políticas públicas, constitui-se em importante via para a efetivação da intersectorialidade no interior desse processo e, portanto, para o alcance de impactos satisfatórios no enfrentamento das questões-problema levantadas pelas diferentes políticas públicas.

No âmbito da produção científica sobre a temática da construção da intersectorialidade na política de assistência social, avalio que este campo de estudo demanda maiores aprofundamentos, visto que ainda convivemos com profundas discordâncias em torno do referido tema e não dispomos de um número significativo de produções sobre o mesmo.

### **3.3 A intersectorialidade no campo de estudo da política de assistência social: circunscrevendo vias analíticas a partir da produção intelectual de Potyara Pereira, Aldaíza Sposati e Pedro Demo**

Nos instrumentos normativos da política de assistência social, observa-se a presença de prerrogativas que manifestam uma profunda imbricação entre a categoria da intersectorialidade e a configuração da identidade e do *modus operandi* da política pública de assistência social.

Entretanto, no tocante à produção intelectual, a articulação da intersectorialidade à política de assistência social não se apresenta como uma

---

<sup>30</sup> Na referência, Santos (2006), é documentada a trajetória de alguns países que – a partir da articulação entre instituições do “terceiro setor” e o Estado – assistiram a grandes avanços na “ampliação democrática” de sua “esfera pública”.

questão pacífica, consubstanciando-se, entre os teóricos deste campo, posicionamentos divergentes que se manifestam em produções científicas, em espaços de debate, na academia e instâncias de desenvolvimento da política de assistência social.

Na produção bibliográfica que articula o tema da intersectorialidade à dimensão teórico-metodológica da política de assistência social, destaco ponderações presentes em publicações de pesquisadores como: Pereira (2004,1996), Sposati (2004, 1997) e Demo (1997).

Na produção de Potyara A. P. Pereira como aporte significativo para o tema de estudo aqui proposto, destaca-se um artigo publicado, em março de 2004, na Revista Serviço Social & Sociedade nº. 77, que se intitula: *Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social*<sup>31</sup>.

Neste artigo, Pereira (2004) parte de uma constatação prévia sobre a qual se estrutura todo o seu eixo argumentativo. Para esta autora, a assistência social é, ontologicamente, uma política interdisciplinar e intersectorial. Nessas condições, considera que utilizar o adjetivo “setorial” para a assistência social não é uma construção adequada, preferindo designar a assistência social como uma “política particular” (PEREIRA, 2004, p. 54).

Assim sendo, Pereira (2004) sustenta que a assistência social configura-se como a política que mais se aproxima da natureza do campo da Política Social, concebida como instância essencialmente intersectorial. Vejamos o seu argumento:

[...] se por um lado, a Política Social é uma disciplina acadêmica dotada de um saber particular (e não específico), que deve ser transferido a novas gerações, também é um campo de atuação e estratégia de ação, compartilháveis com outras disciplinas. Ou melhor, as fronteiras que separam a Política Social de outras áreas de conhecimento das Ciências Sociais são porosas, dinâmicas e intercambiáveis. Tanto que não existe um profissional específico de Política Social, e qualquer especialista nesta área tem inserção em todas as demais. Isto evidencia o caráter eminentemente interdisciplinar e intersectorial da Política Social. [...] O mesmo ocorre com a política de assistência social. Dentre as políticas sociais particulares, como a saúde, a educação, a previdência, a habitação, entre outras, a assistência

---

<sup>31</sup> Secundariamente, farei injunções com base no livro, também de Pereira (1996), que se intitula: *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção dos pobres no Brasil*.

social é a única que possui maior afinidade com o perfil interdisciplinar e intersetorial da matriz de todas elas, isto é, com a Política Social (PEREIRA, 2004, p. 57).

Nesta perspectiva, a autora explicita, pela sua obra de 2004, que as políticas sociais, com exceção da assistência social, possuem um recorte prévio e identificável no conjunto das necessidades e demandas sociais. E exemplifica: as políticas de saúde, educação, habitação e previdência social possuem, previamente, um conjunto de demandas que são facilmente identificáveis no interior da realidade social, quais sejam, necessidades e demandas relacionadas à saúde da população, escolarização, defasagem educacional, aumento da escolaridade da população, *déficit* habitacional, precárias condições de moradia, demandas sociais cobertas pela segurança contributiva no trabalho formal]. Sobre a assistência social, assim se reporta Pereira (2004):

[...] se perguntássemos qual é o seu setor ou recorte particular no conjunto complexo e indissociável das necessidades e demandas sociais, vamos ficar embaraçados se adotarmos o mesmo critério de classificação empregado nas demais políticas. Isso porque vamos ter necessariamente de reconhecer que o escopo da assistência social é o social, o que equivale a afirmar que, nesse escopo, cabem todos os recortes ou setores das outras políticas, já que ele é, por natureza, amplo, interdisciplinar e intersetorial. (2004, p. 58).

Percebe-se, portanto, que, para Pereira (2004), a assistência social é uma política obrigatoriamente intersetorial. Nesta direção, as tentativas de enquadrá-la em um campo específico de ações, a partir da demarcação de um conjunto de demandas próprias, incorrem em graves equívocos teóricos e programáticos. De fato, adotar esta tentativa ocasiona dificuldades e/ou insucessos na implementação da política de assistência social, “porque isso vai contra a sua natureza genuinamente complexa, abrangente, interdisciplinar e intersetorial expressa no adjetivo (social) que a qualifica” (PEREIRA, 2004, p. 59).

Segundo a autora, esse mesmo erro referenda posturas que levantam críticas desqualificadoras da assistência social como política pública de direito, visto que não apresenta, de imediato, aportes teórico-metodológicos próprios. Entretanto, complementa Pereira (2004), que são, justamente, os enquadramentos setoriais que podem tornar nebulosa a compreensão desta política. Logo, argumenta que é na incompreensão da natureza eminentemente intersetorial da política de assistência

social que se levanta um dos principais entraves ao entendimento conceitual da mesma.

Do pensamento e produção intelectual de Pereira entende-se que a especificidade da assistência social está na sua natureza intersetorial. Portanto, esta política é a “mais afeita” a estabelecer interface com as outras políticas sociais e econômicas na perspectiva do atendimento universal das necessidades sociais.

De fato, Pereira (1996), em uma publicação anterior, datada de 1996, já anuncia dimensões das concepções acima configuradas. Nesse livro, da década de 1990, a autora cunha dois conceitos de assistência social: *stricto sensu* e *lato sensu*. Na perspectiva *stricto sensu*, a assistência social caracteriza-se a partir das referências conservadoras mais adequadas aos modelos paternalistas e clientelistas de proteção social. Quanto à perspectiva *lato sensu*, a assistência social constitui-se a partir de necessidades sociais que são histórica e politicamente determinadas. E esta referência, nas necessidades sociais básicas, configura o caráter plural e diverso das demandas que são postas a essa política, referendando sua dimensão universalista enquanto ação programática.

E, segundo a argumentação de Pereira, nesta obra, a assistência social qualifica-se como “genérica na atenção e específica nos destinatários, ao contrário das políticas sociais setoriais, que são genéricas nos destinatários e específicas ou especializadas na atenção” (PEREIRA, 1996, p. 53). Em outras palavras, para cobrir as diferentes dimensões das necessidades, que são sociais, históricas e de classe, a assistência social deve articular-se com as demais políticas sociais e econômicas, na perspectiva de efetivar a universalização da atenção social aos cidadãos.

Em outra linha argumentativa, a autora Sposati (2004; 1997) apoia-se na conceituação da categoria “mínimos sociais” da Loas – a demarcar um padrão básico de atendimento das necessidades sociais – para circunscrever seu entendimento sobre o tema da intersetorialidade e política da assistência social.

A partir de múltiplas injunções, Sposati (1997, p. 10) sustenta que discutir mínimos sociais “significa colocar em debate a matriz de Estado Social que uma sociedade quer ou tem” e, portanto, “propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos [...]” (1997, p. 16).

Assim, a articulação dos mínimos sociais à política de assistência social, como proposto no primeiro artigo da Loas, levanta grandes embates sobre os marcos conceituais desta política e a questão da intersetorialidade. Neste âmbito, Sposati (2004), demarcando a necessidade de circunscrever especificidades ao campo de atuação da assistência social, indica que a constituição da identidade desta política não se efetiva única e exclusivamente pela via da intersetorialidade. Nesta direção, a autora propõe a constituição de cinco seguranças sobre as quais se levantam os padrões básicos de inclusão da assistência social (ou mínimos sociais), quais sejam: segurança do convívio social, segurança de acolhida, segurança de rendimento, segurança da equidade e segurança da travessia<sup>32</sup>.

Vê-se que Sposati (2004) desenvolve um esforço para delinear um campo específico da assistência social, afirmando que não se pode incorrer em extremismos ao referir-se à questão da articulação intersetorial da assistência social. Critica duas posturas: a que defende a afirmação desta política unicamente pela via da intersetorialidade enquanto, por outro lado, a que legitima “quando” apresentar uma rígida demarcação de seu “objeto” de intervenção e de suas referências técnico-operacionais. E explicita o seu posicionamento: “não considero incompatível estabelecer a especificidade/particularidade da assistência social com a perspectiva da intersetorialidade” (SPOSATI, 2004, p. 50).

Avalio que, a despeito da enunciação das postulações de Sposati (2004; 1997) e Pereira (2004; 1996), o tema da intersetorialidade na assistência social demanda aprofundamentos e apresenta explícita relevância no âmbito da configuração do campo de estudo circunscrito em torno desta política pública. Senão vejamos:

- A assistência social ainda apresenta resultados inexpressivos diante da magnitude da condição de pobreza a partir da qual são estruturados os programas, projetos e serviços desta política pública. Assevera-se que esta questão é decorrente da persistência de incompreensões na conceituação da assistência social, assim como das dificuldades de materialização da intersetorialidade no seu âmbito;

---

<sup>32</sup> Para maiores aprofundamentos sobre as concepções das seguranças descritas, consultar Sposati (1997, p. 46-50).

- O campo de estudo circunscrito em torno da temática da construção da intersectorialidade na assistência social apresenta uma parca produção intelectual.

Outra concepção no âmbito da temática da construção da intersectorialidade na política de assistência social é a de Demo (1997). Tomando por base a concepção de mínimos sociais circunscrita na Loas, este autor apresenta críticas contundentes ao que chama de “pretensão universalista e fundante dos direitos que a assistência pleiteia para si mesma” (1997, p. 58).

Nessa direção argumentativa, reconhece, previamente, que garantir mínimos sociais só foi possível nos padrões de *Welfare State* do primeiro mundo que, nos dias atuais, já não estão mais vigentes. Com isso, desbanca o argumento que articula a provisão de mínimos sociais a partir da “ressurreição” das referências deste modelo de proteção social.

Por outro lado, entende que os padrões em que se sustenta a atual defesa dos mínimos sociais pela assistência social são totalmente inviáveis, pois desvinculam a garantia desses mínimos da intervenção no mercado e/ou no campo da garantia de segurança social, a partir da vinculação com o mercado formal de trabalho. A esse respeito, argumenta o autor:

Não podemos esquecer que é impraticável colocar assistência acima do mercado, não só porque os recursos dele provêm, mas sobretudo porque o capitalismo não comporta esta expectativa. Neste sentido, não haveria qualquer novidade em afirmar que assistência, numa situação como a nossa, será inapelavelmente residual. Foi um avanço importante o *Welfare State* ter buscado dobrar o mercado, entre outras coisas, definindo assistência social como direito, mas é mister sempre recordar que, na prática, este sistema produtivo não comporta a primazia da cidadania sobre o mercado. (DEMO, 1997, p. 63)

esse modo, Demo (1997) argumenta, ainda, que cabe à assistência social preocupar-se, unicamente, dos que se mostram incapazes de se manterem no sistema do capital. Senão vejamos:

A assistência social [deve ser] compreendida como direito básico à sobrevivência, em particular dos segmentos sociais que não possuem condição de se autossustentarem [...] como no caso dos deficientes, ao lado de outras [incapacidades] conjunturais e que precisam de apoio circunstancial, como no caso de desabrigados de uma enchente (DEMO, 1997, p. 55-56).

Esta construção, fundamentando-se em aportes que se estruturam em balizas da seletividade e focalização na extrema pobreza e na constituição de um padrão minimalista de proteção social, apresenta explícita contraditoriedade aos fundamentos que demarcam a garantia da “universalização dos direitos sociais”, e, portanto, apresentam impedimentos teórico-analíticos e empíricos à plena efetivação da intersectorialidade na assistência social, como via para a materialização da perspectiva de proteção integral demarcada por esta política pública.

Ressalto, por fim, que estas postulações de Demo (1997) apresentam, ainda, como um dos seus eixos estruturantes o argumento da inviabilidade de garantir a universalização da proteção social a partir dos mínimos sociais previstos na Loas. Essa garantia só é possível a partir do que o autor chama de cidadania política<sup>33</sup>, só viabilizada pela educação e conhecimento. Vejamos o que diz Demo (1997):

Com efeito, predomina na discussão sobre desenvolvimento humano a tese da centralidade da educação e do conhecimento como estratégia matricial, em nome do direito à emancipação (DEMO, 1995a, 1997a). No contexto do enfoque integrado, no qual todas as políticas precisam comparecer devidamente orquestradas, econômicas, sociais, ecológicas, culturais, simbólicas, etc, haveria uma que teria o papel de ‘eixo’, na linguagem cepalina, que é a da educação e do conhecimento (DEMO, 1997, p. 57-58).

Em verdade, a partir deste aporte, tem-se demarcado a perspectiva de que a “universalização dos direitos sociais” não se constitui uma alternativa a se materializar pela via da afirmação da assistência social como política pública de proteção social não contributiva.

No próximo capítulo, apresento o traçado metodológico da pesquisa. No desenvolvimento do referido traçado, destaco o processo de sistematização que empreendi, na perspectiva de circunscrever, durante o percurso investigativo, considerações decorrentes do “meu pensar” crítico sobre o processo e as interpelações que caracterizam o desenvolvimento de pesquisas avaliativas. É este um esforço em demarcar acúmulos no processo de construção da minha condição de sujeito pesquisador.

---

<sup>33</sup> Demo concebe cidadania, “[...] como competência humana para constituir-se em sujeito histórico capaz de manejar seu próprio projeto de combate à pobreza”. (DEMO, 1997, p. 57)

#### 4 PERCURSOS METODOLÓGICOS EM UMA PESQUISA AVALIATIVA: CAMINHOS E TRILHAS NA AVALIAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NO PAIF, EM FORTALEZA – REGIONAL V/CRAS MONDUBIM

[...] o processo de pesquisa como um campo de permanente tessitura [é] permeado por dificuldades e tensões... Na intimidade do “laboratório”, da “oficina” ou do “escritório de trabalho”, o(a) pesquisador/pesquisadora, no seu processo de criação, vivencia sempre dúvidas, inseguranças, hesitações, angústias. Na verdade, na aventura do conhecer, as dificuldades complexificam-se a exigir do(a) pesquisador/pesquisadora competência analítica, criatividade, esforço sistemático e disciplina, vigilância permanente... Em verdade, a cada experiência de pesquisa, em nossa trajetória na “aventura do desvendar”, vivenciamos a grande lição de Bourdieu: “Nada é mais universal e universalizável do que as dificuldades”.

Alba Carvalho

A produção do conhecimento, a partir do desenvolvimento da pesquisa social, constitui-se num instigante desafio a nos envolver em seu percurso repleto de dualidades várias<sup>34</sup>, cujo principal objetivo está no esforço da elaboração de constructos racionais sobre a realidade social pesquisada. Certamente, a difícil tarefa de produzir enunciações sobre o real, considerando suas múltiplas determinações e constante movimento, revela-se como um ato quase insano, quando, num rápido instante em que o intelecto humano revela todo o seu potencial epistemológico, toma-se consciência da complexa teia que dá forma aos nossos objetos de estudo e, mesmo assim, assume-se o desafio de apresentá-los através de instrumentos formais do *métier* da pesquisa social, a saber: dissertações, teses, artigos científicos, dentre outros.

No campo da pesquisa avaliativa, esse desafio adquire nova dimensão, tendo em vista as especificidades dessa modalidade investigativa. De partida,

---

<sup>34</sup> Quando utilizo a expressão “dualidades várias”, estou querendo dizer que o processo circunscrito ao desenvolvimento de uma pesquisa social representa uma trajetória que se constrói a partir da transposição de sentimentos que, a despeito de se revelarem explicitamente antagônicos, mostram-se, contraditoriamente, imprescindíveis à vinculação do(a) pesquisador(a) e ao desfecho do percurso investigativo, a saber: satisfação intelectual e aceitação de limites pessoais diante do reconhecimento da complexidade do real; sensação de grandeza e impotência diante da proposição de desenvolvimento de uma pesquisa avaliativa; ansiedade e prazer pela descoberta diante das inquietações epistemológicas que emergem no percurso investigativo.



concordo com Silva (2008), quando argumenta que as pesquisas avaliativas, necessariamente, apresentam o caráter de “investigação social aplicada”, visto que “a aplicação dos resultados de uma avaliação é destacada como o ponto central [da sua constituição]” (SILVA, 2008, p. 138).

O desenvolvimento de pesquisas avaliativas, portanto, envolve uma diversidade de sujeitos que “[...] são orientados por interesses e racionalidades diferenciadas, implicando conflitos [...] que precisam ser administrados para viabilizar o processo de avaliação” (SILVA, 2008, p. 139).

Nesta pesquisa, certamente, pude vivenciar situações em que a emergência de interesses e expectativas, explicitamente antagônicos, desencadeados pelos questionamentos levantados pela avaliação, indicou-me importantes pistas para a elucidação do objeto de estudo.

Neste capítulo, na explicitação de vivências trazidas pelo campo, busco evidenciar o papel que estas tiveram para a ampliação da minha experiência investigativa e na construção de ponderações sobre o tema da pesquisa avaliativa. Início com a delimitação do campo empírico da pesquisa. Na sequência da exposição, explico o percurso metodológico desenvolvido e, por fim, apresento ponderações construídas a partir da vivência do trabalho de campo.

Na delimitação do campo empírico da pesquisa, apresento as principais instituições envolvidas com o desenvolvimento do Paif do Cras Mondubim, analiso indicadores sociais e realizo uma análise exploratória de dados referentes às articulações interinstitucionais dos Cras de Fortaleza. Com esta explanação, objetivo configurar uma caracterização empírica do objeto de estudo e, desse modo, apresentar informações indispensáveis para a definição das escolhas metodológicas adotadas.

Na explicitação do percurso avaliativo desenvolvido, busco fundamentar minhas escolhas a partir das indicações empíricas do objeto de estudo, da dinâmica concreta trazida pelo trabalho de campo e das orientações teórico-metodológicas de autores dos campos da pesquisa social e avaliativa.

Ao final, apresento ponderações analíticas sobre temas suscitados com o desenvolvimento de pesquisas avaliativas. Essas construções circunscrevem reflexões levantadas pelo trabalho de campo desta pesquisa e, desse modo,

configuram a vivência empírica ou constatação epistemológica de postulações teóricas com que teve contato a partir do desenvolvimento desta análise.

#### **4.1 A avaliação da intersetorialidade no Paif da SER V/Cras Mondubim: delimitando dimensões contextuais e empíricas**

O campo empírico desta pesquisa circunscreve a demarcação de espaços e instâncias de operacionalização da política de assistência social de Fortaleza, que se apresentam como *lócus* do real, onde a construção da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim assume configurações concretas, a saber: a Setra; o DAS da SER V; e o Cras do Bairro Mondubim.

As proposições que articulam a categoria da intersetorialidade à política de assistência social no município de Fortaleza materializam-se nos três espaços descritos anteriormente, em que a intersetorialidade na política de assistência social assume dimensões diferenciadas: Setra<sup>35</sup>, DAS e Cras.

A Setra, no organograma da PMF, constitui-se da secretaria responsável pela gestão, comando único e organização das diretrizes teórico-metodológicas do Paif, na política municipal de assistência social. Essa secretaria é responsável, portanto, pelo estabelecimento das pactuações e acordos entre as políticas setoriais no desenvolvimento do Paif no município. Assim, qualquer pacto de intersetorialidade entre as unidades públicas de assistência social e outras políticas

---

<sup>35</sup> As eleições do município de Fortaleza, em 2012, mudaram a configuração político-partidária da gestão da prefeitura em que, depois de um período de 8 anos, o Partido dos Trabalhadores, perdeu o pleito para o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Nessas condições, no dia 8 de janeiro de 2013 é publicada, no Diário Oficial do Município, a Lei Complementar Municipal de Nº 0137 que dispõe sobre a nova organização administrativa da PMF e dá outras providências. A partir dessa lei, é extinta a Semas, pasta exclusiva para a política de assistência social no Município, criada em julho de 2007. Essa lei complementar, em seu 5º artigo, regulamenta: Semas muda sua nomenclatura para Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra), mantendo suas atuais atribuições, acrescidas as competências relativas ao Trabalho e Qualificação oriundas da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e as atividades de Combate à Fome no Município de Fortaleza. Até o dia 24 de fevereiro de 2013, data que corresponde ao período de finalização do desenvolvimento das estratégias metodológicas de cujas considerações se ocupam este capítulo, a nova secretaria ainda mantinha a mesma estrutura organizacional da antiga Semas, assim como as mesmas diretrizes teórico-metodológicas e operacionais de funcionamento dos programas, projetos e serviços.

setoriais é referendado pela Setra, ou daí partem as orientações para o seu desenvolvimento.

Os DAS constituem-se em instâncias regionais de gestão e comando único da política de assistência social. Em verdade, estando a área geográfica do município de Fortaleza dividida em 6 (seis) territórios denominados de Secretarias Executivas Regionais I, II, III, IV, V e VI<sup>36</sup>, o DAS, cada um desses territórios pertence à esfera institucional que coordena a política de assistência social e, portanto, direciona ou readéqua as orientações emanadas da Setra.

O Cras, principal unidade pública de Proteção Social Básica, cuja atuação se pauta nas diretrizes da matricialidade sociofamiliar e da territorialização, possui como funções: a gestão da Proteção Social Básica no território e a oferta do Paif (BRASIL, 2009b). Dentre as ações da gestão territorial da proteção social básica, destacam-se: a articulação da rede socioassistencial de proteção básica referenciada ao Cras; a promoção da articulação intersetorial; a busca ativa. Essas três ações, gestadas a partir da atuação territorial do Cras, objetivam promover articulações com a rede socioassistencial e intersetorial, fomentando um processo de conhecimento do território necessário ao acompanhamento das demandas e potencialidades das famílias atendidas pelo Paif.

A escolha pelo Cras Mondubim para a realização de um estudo de caso sobre a construção da intersetorialidade se justifica pela presença, na realidade, de variáveis que nos remetem à articulação da intersetorialidade à política de assistência social, destacando-se: expressivos indicadores de pobreza, vulnerabilidade e risco social, assim como números elevados na quantificação de indicadores que revelam a articulação da assistência social a outras políticas públicas, em comparação aos outros Cras do município<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Fortaleza é dividida em seis regiões, cada qual com uma SER, órgão executor das políticas dispostas na PMF. Nessas secretarias, as equipes dos Cras estão diretamente ligadas aos DAS, setor responsável pela organização, coordenação e acompanhamento da política de Assistência Social em seu território, pautando-se segundo diretrizes da Setra. Ainda, neste capítulo, será mostrada a distribuição dos bairros de Fortaleza por SER.

<sup>37</sup> Indicadores que retratam a articulação do Cras com outras políticas setoriais e que são levantados mensalmente no preenchimento do RQM dos Cras e se referem a questões como: da totalidade dos atendimentos realizados nos Cras, o número de encaminhamentos realizados; e a quantidade de articulações com a rede de instituições intersetoriais presente nos territórios de abrangência dos Cras (visitas institucionais, reuniões e eventos).

A PNAS de 2004 especifica como usuários do Suas “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos [...]” (BRASIL, 2005a, p.33). Com essa assertiva, considerando a análise que se depreende dos instrumentos normativos da Política de Assistência Social, assim como da vasta produção teórica sobre a temática, entendo que as situações de vulnerabilidade e risco sociais<sup>38</sup> são, necessariamente, marcadas pela violação de direitos, cuja principal forma de manifestação, na contemporaneidade, encontra-se nas múltiplas dimensões que constituem a vivência da condição de pobreza.

Assim, o atendimento de famílias e indivíduos inseridos em condições de pobreza obriga, de forma dedutiva e indutiva, a organização dos serviços de assistência social a partir da perspectiva intersetorial, visto que “garantir a qualidade de vida dessa população extravasa os recortes setoriais em que, tradicionalmente, se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social” (BRASIL, 2005a, p. 44).

Em outras palavras, a vinculação do Paif com a categoria da intersetorialidade é caudatária da perspectiva de proteção social proposta pela política de assistência social que propugna:

[...] para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2013a, p. 2).

As determinações empíricas da construção da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim, assim como as escolhas teórico-metodológicas desta pesquisa,

---

<sup>38</sup> Em verdade, a partir da leitura da produção teórica de vários pesquisadores (as) da assistência social, é possível apreender a articulação entre as condições de vulnerabilidade e riscos sociais ao fenômeno da pobreza. Nessa direção, registra-se: “**vulnerabilidade social: são situações e condições de vida** geradas numa dada sociedade que **comprometem a satisfação de necessidades humanas básicas de homens e mulheres** em termos de necessidades de sobrevivência, do trabalho, da sociabilidade e da liberdade. Logo, são vulnerabilidades que atingem homens e mulheres em seu cotidiano em decorrência da **pobreza e de processos de exclusão**, implicando em **violação de direitos** que impedem uma vida digna. [...] **Risco social: são situações de alta vulnerabilidade pessoal e social decorrentes do abandono; da privação; da perda de vínculos; da exploração; das violências; e delinquências. São situações extremas de violação de direitos, gestando ruptura de vínculos sociais, identidades deterioradas. Em verdade, risco social configura situações-limites nos percursos de desfiliação atingindo crianças, adolescentes, jovens, idosos, portadores de deficiências. Assim, implica pessoas em situação de abandono, vítimas de maus tratos físicos e/ou psíquicos, vítimas de abuso sexual, usuários de drogas, adolescentes em conflitos com a lei, moradores de rua**”. (CARVALHO, 2007, p. 11-12, destaques da autora).

revelam a necessidade de analisar determinados indicadores sociais que caracterizam a realidade do município de Fortaleza e, de forma particular, a realidade da SER V e do Bairro Mondubim.

#### **4.1.1 O território da SER V e especificamente do Cras Mondubim: a realidade apresentada a partir de dados demográficos e socioeconômicos<sup>39</sup>**

Fortaleza, no dia 13 de abril de 2014, fez 288 anos. Em 2006, passou a ser a quinta maior capital do país, situando-se em quarto lugar, no ano de 2008. Existem várias justificativas para explicar esse crescimento populacional: diz-se que foi em decorrência “das migrações internas ocorridas entre os anos de 1960 e 1970 e em função das secas ocorridas de 1979 a 1984” (FORTALEZA, 2010a); outra explicação argumenta que o processo de comercialização do café, ainda no século XIX, por diversas vias, fomentou esse crescimento populacional (FORTALEZA, 2009c).

O fato é que no decorrer do século XX, esse crescimento populacional vai revelando seus desdobramentos e Fortaleza se constitui numa metrópole cuja atual caracterização possui: uma área de 313 km<sup>2</sup>; 2.452.185 habitantes (FORTALEZA, 2010a); conta com 119 bairros que se subdividem territorialmente em seis Regiões Administrativas denominadas Secretarias Executivas Regionais (SER)<sup>40</sup>; 70,84% da população é composta por pessoas na idade de 15 a 64 anos; 100% de sua população reside em área urbana; 46,81% da população é constituída por homens e 53,19 % é constituída por mulheres; o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) é

---

<sup>39</sup> Os dados apresentados nesta seção demarcam características demográficas, sociais e econômicas de Fortaleza, contemporâneas ao período de realização da pesquisa. Os processos de reordenamento urbano pelos quais passou o município, com destaque para as alterações urbanísticas suscitadas com a realização da Copa do Mundo, no ano de 2013, assim como os intensos e acelerados reordenamentos socioeconômicos provocados pelo sistema do capital da contemporaneidade, reconfiguraram o perfil demonstrado neste item.

<sup>40</sup> A distribuição dos bairros de Fortaleza entre as Sers encontra-se ilustrada no anexo A desta dissertação.

de 73,96<sup>41</sup> (FORTALEZA, 2010a); 5,46 % da população são extremamente pobres, ou seja, com rendimento domiciliar *per capita* mensal de até R\$ 70,00 (FORTALEZA, 2010a); a taxa de analfabetismo funcional para pessoas com 15 anos ou mais é de 18,78% (FORTALEZA, 2010a); apenas 59,56% dos domicílios particulares permanentes possuem esgotamento sanitário ligado a rede geral ou pluvial (IPECE, 2012a); o *déficit* habitacional de Fortaleza é de 77 mil famílias; existem 99 áreas de risco em Fortaleza, onde moram 21.967 famílias (HABITAFOR, 2008 *apud* FORTALEZA, 2010a, p. 21-22).

No aspecto econômico, destaca-se que as três áreas com maior número absoluto de pessoas no emprego formal, em 2011, são: serviço, administração pública e comércio, perfazendo, respectivamente, 306.774, 155.990 e 143.559 empregados; 77,78 % do produto interno bruto estão alocados na área de serviços; existe um saldo positivo de empregos formais na área de serviços no montante de 17.996<sup>42</sup>, que se constitui no maior valor para o quesito quando se compara aos outros setores econômicos (IPECE, 2012a).

O destaque atual do setor de serviços no município deve-se ao deslocamento de um grande número de indústrias para a Região Metropolitana de Fortaleza. Observa-se, hoje, que a geografia econômica configura o município de Fortaleza como um importante “centro decisório estratégico, atraindo regionalmente novos empreendimentos associados aos **serviços superiores [...] e inferiores**”. (FORTALEZA, 2009c, p. 11-12, destaques do documento), sem prejudicar a relevância econômica conquistada pelo município.

Os fatores de aglomeração tradicionais como as áreas comerciais e centralidades urbanas passaram a se associar aos de produção e comunicação de ideias, conhecimento e informação. O núcleo da economia da cidade está concentrado nos setores de serviço, comércio e administração pública. Vários efeitos aglomeração são causados pelo contato “face a face”, o que denominam o “burburinho” da cidade. O contato face a face gera o efeito “burburinho”, que é uma força economicamente

---

<sup>41</sup> “O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) carrega em sua essência a ideia de uma análise multidimensional, que por meio de técnicas estatísticas traduz o nível de desenvolvimento relativo de cada um dos municípios cearenses em um indicador. Ao todo, são trabalhados 30 indicadores agrupados em quatro grupos ligados a aspectos fisiográficos, fundiários e agrícolas, demográficos e econômicos, de infraestrutura e sociais”. (IPECE, 2010, p.1).

<sup>42</sup> Esse valor foi calculado a partir da diminuição entre o número de empregados admitidos e desligados no ano de 2011.

importante de modo a contribuir, significativamente, para a aglomeração da atividade econômica e de pessoas. Muitas atividades continuam a concentrar-se no espaço geográfico de Fortaleza, por diferentes motivos: (1) os efeitos de encadeamentos das firmas, incluindo-se o acesso ao importante mercado de consumo local; (2) a aglomeração de trabalhadores com diferentes níveis de qualificação e remuneração; e (3) interações localizadas, promotoras da inovação técnica, como é o caso na nascente área de TI (FORTALEZA, 2009c. p. 13).

As características demográficas, econômicas, sociais, políticas e culturais que creditam à Fortaleza um lugar de destaque perante o conjunto das metrópoles brasileiras, geram um duplo desafio na configuração da questão urbana desse município, qual seja: a existência de uma “[...] crescente demanda sobre a infraestrutura urbana e de serviços públicos do município, mas, ao mesmo tempo, carrega enormes potencialidades sociais e econômicas a serem materializadas” (FORTALEZA, 2009c. p. 13).

Assim, num simples passeio que percorra diferentes territórios do município, é possível identificar os estrangulamentos em termos da infraestrutura urbana (saneamento, pavimentação, arborização, limpeza urbana, condições da habitabilidade, dentre outros) e na oferta de serviços públicos (saúde, educação, transporte coletivo, lazer, cultura, dentre outros) com os quais a população de Fortaleza convive.

Sobre a questão da distribuição da extrema pobreza no município de Fortaleza<sup>43</sup>, o estudo realizado pelo Ipece (2012b), no ano de 2012, registra questões, como: os cinco bairros que apresentam o maior número absoluto de pessoas em extrema pobreza são Conjunto Palmeiras (6.277 pessoas), Jangurussu (5.511 pessoas), Granja Lisboa (4.949 pessoas), Barra do Ceará (4.808 pessoas) e Mondubim (4.521 pessoas); os cinco bairros que apresentam o menor número absoluto de pessoas em extrema pobreza são Gentilândia (18 pessoas), Praia de

---

<sup>43</sup> No ano de 2012, o governo federal lança o Plano Brasil sem Miséria que tem como objetivo a erradicação da extrema pobreza no Brasil cujo público participante abarca as famílias com renda familiar mensal inferior a R\$ 70,00 por pessoa. Assim, vários institutos de planejamento e pesquisa, seja de origem governamental ou não-governamental, passaram a realizar estudos e análises envolvendo esse grupo específico da população brasileira. Com a alusão e análise de dados relacionados a distribuição da extrema pobreza em Fortaleza quer-se, unicamente, representar que a renda financeira gerada no município encontra-se desigualmente distribuída entre as regiões administrativas de Fortaleza. Em verdade, a condição de pobreza é retratada neste subitem a partir de diversos parâmetros.

Iracema (19 pessoas), Cidade 2000 (34 pessoas), Guararapes (48 pessoas) e Parque Araxá (58 pessoas).

Dessa análise, considera-se salutar reproduzir a tabela, a seguir, que discrimina a distribuição da população em extrema pobreza nas regiões administrativas do município.

**Tabela 1: Extrema Pobreza por SER, Fortaleza, 2010.**

SER	Nº de Bairros	População Total	Extrema Pobreza		% sobre o número total de extremamente pobres
			%	Nº	
Regionais I	15	363.912	5,42	19.730	14,72
Regionais II					
Regionais III	21	363.406	3,48	12.634	9,43
Regionais IV					
Regionais V	16	360.551	4,83	17.417	13
Regionais VI	20	281.645	3,05	8.583	6,41
<b>Total:</b>	119	2.452.185		133.992	100

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 2010, dados preliminares. **Elaboração: Ipece.**

A distribuição da pobreza no município de Fortaleza revela uma incidência dos seus maiores índices nos bairros que, seguindo o processo histórico da evolução socioeconômica e urbanística do município, construíram-se em territórios periféricos sem planejamento e “desprovidos de infraestrutura domiciliar e ordenamento urbanístico adequado” (IPECE, 2012b, p. 7).

Assim, observa-se que os índices de extrema pobreza do município de Fortaleza se distribuem desigualmente, fazendo com que, por exemplo, as regionais V e VI concentrem, sozinhas, 56,44% do número de pessoas em extrema pobreza no município de Fortaleza.

A pesquisa “Políticas Públicas e Aspectos Sociais por Regionais e Bairros”, realizada em 2006 pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico da PMF (*apud* FORTALEZA, 2010a, p. 20), apresenta os principais problemas apontados pelos(as) moradores(as) de cada uma das 6 regiões administrativas de Fortaleza.

**Quadro 1 – Principais problemas existentes por SER, agosto/setembro de 2006.**

PROBLEMAS	SER					
	I	II	III	IV	V	VI



Escolas	1,37	7,98	4,18	2,27	4,03	7,53
Posto de	10,74	11,25	<b>12,59</b>	10,83	<b>12,29</b>	<b>11,31</b>
Hospital	5,91	9,38	11,71	6,68	9,17	10,29
Saneamento	9,73	8,37	8,25	11,39	10,59	10,17
Energia	0,69	1,34	0,29	1,21	1,01	4,25
Moradia	2,89	3,29	1,80	3,01	2,62	5,40
Áreas de Lazer	11,94	<b>11,60</b>	12,24	9,99	10,77	9,20
Delegacia de	9,19	11,15	12,26	11,23	11,66	9,54
Rondas	<b>12,59</b>	11,58	<b>13,17</b>	<b>13,08</b>	12,08	10,50
Segurança	<b>17,16</b>	<b>12,17</b>	11,65	<b>14,43</b>	<b>12,96</b>	<b>11,34</b>
<b>Emprego</b>	<b>17,79</b>	<b>11,89</b>	<b>11,86</b>	<b>15,88</b>	<b>12,82</b>	<b>10,47</b>
<b>TOTAL (%):</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Econômico da PMF, 2007. **Grifos meus.**

A observação desses dados nos leva a concluir que as questões que envolvem as problemáticas do emprego, da segurança e da saúde são as que adquirem as maiores percentagens nas seis Sers.

No tocante à questão do emprego formal, avalio que o processo de financeirização de economia, associado às redefinições no mundo do trabalho, substituindo a força humana pelo uso da máquina, configura-se como a pedra de toque na definição do desemprego na atualidade (CARVALHO, 2010b). Realidade esta de difícil assimilação quando se observa uma cultura que valoriza o emprego formal como estratégia de afirmação da identidade pessoal e social, que constitui, também, veículo de satisfação das necessidades humanas no sistema do capital, considerando a retração do Estado no gerenciamento das políticas, programas e projetos sociais e a realidade daqueles que se encontram em maiores níveis de pobreza.

Tomando como parâmetro de análise a realidade dos Cras de Fortaleza, a partir das questões vivenciadas em seus territórios<sup>44</sup> de atuação, registra-se uma gama de situações que desafiam a política de assistências social, assim como

<sup>44</sup> Conforme o Manual de Preenchimento do Censo Cras 2012, a marcação do item outras situações de violência no território implica dizer que existem outros tipos de violência no território para além das que são sugeridas no instrumental do Censo Suas.

outras políticas, a elaborarem estratégias públicas e em articulação interinstitucional no seu enfrentamento.

**Quadro 2 - Situações mais frequentemente identificadas no território de abrangência dos Cras de Fortaleza, ano de 2012.**

SER	SITUAÇÕES
I	Outras situações de violência no território; crianças e adolescentes fora da escola; famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda; Jovens em situação de vulnerabilidade e risco social; situações de negligência em relação a pessoas com deficiência; situações de violência intrafamiliar/doméstica contra homens (a violência contra homens constitui violência doméstica e não urbana); famílias em situação de insegurança alimentar; demandas de provisão material (exceto alimentos); usuários de drogas.
II	Situações de negligência em relação a idosos; situações de negligência em relação às crianças/adolescentes; crianças e adolescentes fora da escola; famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; usuários de drogas; outras situações de violência no território; crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; indivíduos sem documentação civil; famílias em situação de insegurança alimentar; jovens em situação de vulnerabilidade e risco social.
III	Crianças e adolescentes fora da escola; famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda; famílias em situação de insegurança alimentar; jovens em situação de vulnerabilidade e risco social; usuários de drogas; outras situações de violência no território.
IV	Situações de negligência em relação às crianças/adolescentes; outras situações de violência no território; crianças e adolescentes fora da escola; indivíduos sem documentação civil; famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda; famílias em situação de insegurança alimentar; usuários de drogas; jovens em situação de vulnerabilidade e risco social.
V	Outras situações de violência no território; crianças e adolescentes fora da escola; indivíduos sem documentação civil; famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; famílias em situação de insegurança alimentar; usuários de drogas; jovens em situação de vulnerabilidade e risco social; situações de negligência em relação a crianças/adolescentes; crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; demandas de provisão material (exceto alimentos).
VI	Situações de negligência em relação a idosos; situações de negligência em relação a pessoas com deficiência; Situação de violência contra mulheres; outras situações de violência no território; crianças e adolescentes fora da escola; crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; Indivíduos sem documentação civil; famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; famílias em situação de insegurança alimentar; jovens em situação de vulnerabilidade e risco social; usuários de drogas; famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda; situação de violência contra mulheres.

Fonte: Instrumentais do Censo Suas/2012 dos CRAS de Fortaleza. **Elaboração do Pesquisador.**

Pela leitura das situações que são levantadas pelo Censo Suas, quatro ocorrências se repetem na realidade das seis regiões administrativas do município, quais sejam: crianças e adolescentes fora da escola; famílias em

descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família; famílias em situação de insegurança alimentar; usuários de drogas.

Entendo que a indicação dos três primeiros itens elencados se dá não somente pela observação e leitura analítica da realidade dos Cras de Fortaleza, mas também pelo fato de que há um encaminhamento do órgão de gestão municipal da política de assistência social que, indutivamente, prioriza o atendimento das famílias que são beneficiárias das ações de transferência de renda (Benefício de Prestação Continuada, PBF, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Concessão de Benefícios Eventuais) no desenvolvimento das ações socioassistenciais que são desenvolvidas na Política de Assistência Social, como o Paif e os Serviços de Convivência e de Fortalecimento de Vínculos<sup>45</sup>. Quanto ao problema do uso de drogas, constata-se que essa questão desafia o Estado e a sociedade na estruturação de ações que se mostrem eficientes no seu enfrentamento.

Segundo documento que mostra os Diagnósticos<sup>46</sup> Socioterritoriais dos Cras de Fortaleza (FORTALEZA, 2012a), o contexto da SER V apresenta dados socioeconômicos que colocam essa regional no topo do *ranking* das piores condições de vida do município: com uma população de 541.511 habitantes, constitui-se a secretaria mais populosa entre as regionais; seu Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)<sup>47</sup> é de 5,13, sendo considerado, portanto, elevado;

---

<sup>45</sup> Constitui-se em trabalho social desenvolvido em grupo, de forma continuada e planejada, a potencializar a dimensão preventiva da política e o acompanhamento socioassistencial realizado às famílias. Estrutura-se em percursos a envolver a discussão de temáticas que são de extrema relevância para a realidade do território e, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais, abrange os seguintes ciclos de vida: Crianças até 6 anos de idade; Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos; Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos; Idosos. (BRASIL, 2009a). O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei federal de nº 8.069 de 13/07/1990) regulamenta que adolescente engloba, sob a ótica jurídica, as pessoas que estão na faixa de idade de 12 a 18 anos (BRASIL, 2015). O uso da expressão *jovens* para se referir ao segmento das pessoas com idade de 15 a 17 anos, constitui uma construção própria da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme referido acima.

<sup>46</sup> Na perspectiva de manter-se fiel à terminologia usada pela Coordenação Nacional do Paif no MDS, será utilizada, neste trabalho, a denominação “diagnóstico”. Essa coordenação, no desenvolvimento do serviço, exige que sejam construídos, pelos municípios brasileiros, diagnósticos socioeconômicos, culturais e políticos dos territórios atendidos pelos Cras.

<sup>47</sup> “Para construção de um índice de vulnerabilidade social do município de Fortaleza (IVS-Fortaleza), propõem-se a utilização de um indicador composto, construído a partir da agregação de diversos indicadores socioeconômicos e de urbanização, utilizando dados dos setores censitários do Instituto

os bairros que compõem a SER V estão com números categorizados entre médio e baixo na configuração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>48</sup>, colocando-a em primeiro lugar, entre as outras regionais, no que se refere a esta unidade de medida; ocupa a segunda posição, sendo superada pela SER VI, quando se observam dados que medem os índices de analfabetismo do município. A pesquisa da Secretaria de Desenvolvimento Econômico da PMF revela, conforme apresentado anteriormente que, para as famílias dessa regional, o principal problema existente em seus bairros é a falta de segurança e de emprego, além da escassez dos postos de saúde (Secretaria de Desenvolvimento Econômico – Fortaleza, 2006 *apud* FORTALEZA, 2012a, p 20).

---

Brasileiro de Geografia e Estatística em 2000 (Censo IBGE 2000). Esse índice é uma medida que associa diferentes variáveis num indicador sintético para analisar as características de grupos populacionais vivendo em determinadas áreas geográficas. No IVS-Fortaleza, foram utilizadas variáveis como: saneamento (indicadores relativos ao abastecimento de água, escoamento sanitário e coleta de lixo); habitação (indicadores relativos aos domicílios improvisados e a razão de moradores por domicílio); educação (indicadores relativos ao percentual de pessoas analfabetas e percentual de chefes de famílias com 4 anos ou menos de estudo); renda (indicadores relativos ao percentual de chefes de famílias com renda de até 2 salários mínimos e renda média do chefe de família); situação social (indicadores referentes à proporção de chefes de famílias de 10 a 19 anos e à proporção de mulheres chefes de famílias)” (FORTALEZA, 2009a, p. 01).

<sup>48</sup> O **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)** é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para separar os países desenvolvidos (muito alto desenvolvimento humano), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (como um indicador do padrão de vida) com essas medidas. O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais, como estados, cidades, aldeias, etc. recolhidos a nível nacional. Cada ano, os países membros da ONU são classificados de acordo O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual”. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice\\_de\\_Desenvolvimento\\_Humano](http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_Desenvolvimento_Humano). Acesso em: 23/09/2012.

**Quadro 3** – Dados demográficos e socioeconômicos dos bairros de abrangência dos Cras da SER V, Fortaleza, ano de 2012.

SER	CRAS	BAIRROS	ÁREA	HABIT/Censo -2010	IVS/SEMAS 2009.	IDH/Censo 2000	INSC. CADÚnico / PESSOAS - 2011	BENEF PBF/ FAMÍLIAS - 2011	ENT./ CMAS	UNID. EDUC	UNID. SAÚDE	
V	Bom Jardim	Bom Jardim	253,1	37.758	6,23 A	0,403 M	26579	2.664	6	8	2	
		Granja Lisboa	619,4	52.050	5,14 A	0,404 M	6930		2	17	2	
	<b>TOTAL:</b>	<b>9</b>		<b>89.808</b>			<b>43565</b>		<b>8</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	
	Canindezinho	Canindezinho	337,50	41.208	5,88 A	0,404 M	13878	1.566		11		
		Siqueira	298,8	33628	6,49 A	0,377 B	2366	996		9	2	
	<b>TOTAL:</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>74.836</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>16244</b>	<b>2.562</b>		<b>20</b>	<b>2</b>	
	Aracapé	José Walter	1.307,60	33.427	5,38 A	0,515 B	9189	4230	1	11		2
		Planalto Airton Senna		39.446	5,84 A		1362	281	2	6		1
		Mondubim	1605,1	76044	5,29 A		18998	8412	10	10		
	<b>TOTAL:</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>148.917</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>29549</b>		<b>13</b>	<b>27</b>		<b>3</b>
	Genibaú	Conj. Ceará I	216,3	19224	3 B	0,52 M	6189		7	11		3
		Conj. Ceará II	174,4	23677	2,85 B	0,529 M	495					
		Genibaú	184,4	40.342	5,16 A		13430	1.733	1	6		1
	<b>TOTAL:</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>83243</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>20114</b>		<b>8</b>	<b>17</b>		<b>4</b>
	Conjunto Esperança	Conjunto Esperança	110	16407	3,61 M	0,488 M	1536	527		4		
		Canindezinho	337,50	41.208	5,88 A	0,404 M	13878					
		Parque Sta. Rosa	95	12790	6,29 A	0,438 B	6327	2.630	6	2		
		Mondubim	1605,1	76044	5,29 A		18998	8412	10			
		Presidente Vargas	141,9	7192	5,38 A	1,048	2670	876	1			

<b>TOTAL:</b>		5	-	153641	-	-	43409	12445	17	6	
Mondubim	Canindezinho	337,50	41.208	5,88 A	0,404 M	13878					
	Jardim Cearence	111,3	10,103	0,473 M	4,38 M	99	19		6		
	Novo Mondubim	-	19.136				16		2		
	Manoel Sátiro	307,5	18.810	3,93 M	0,434 B	6089	2298		3	7	
	Maraponga	168,1	10.155	4,02 M	0,57	3259	1342		3		7
	Mondubim	1605,1	76044	5,29 A	0,371 B	18998	8412		10	77	
	Parque São José	53,8	10.486	6,05 A	0,351 B		571		1	2	
<b>TOTAL:</b>		7	-	175.849	-	-	42323	12658	17	94	7
Granja Portugal	Granja Lisboa	619,4	52.050	5,14 A	0,404	6930	694		1	15	3
	Granja Portugal	362,5	39,651	6,16 A	0,394	11541	5218		8	10	
<b>TOTAL:</b>		2	-	52.090	-	-	18471	5912	9	25	

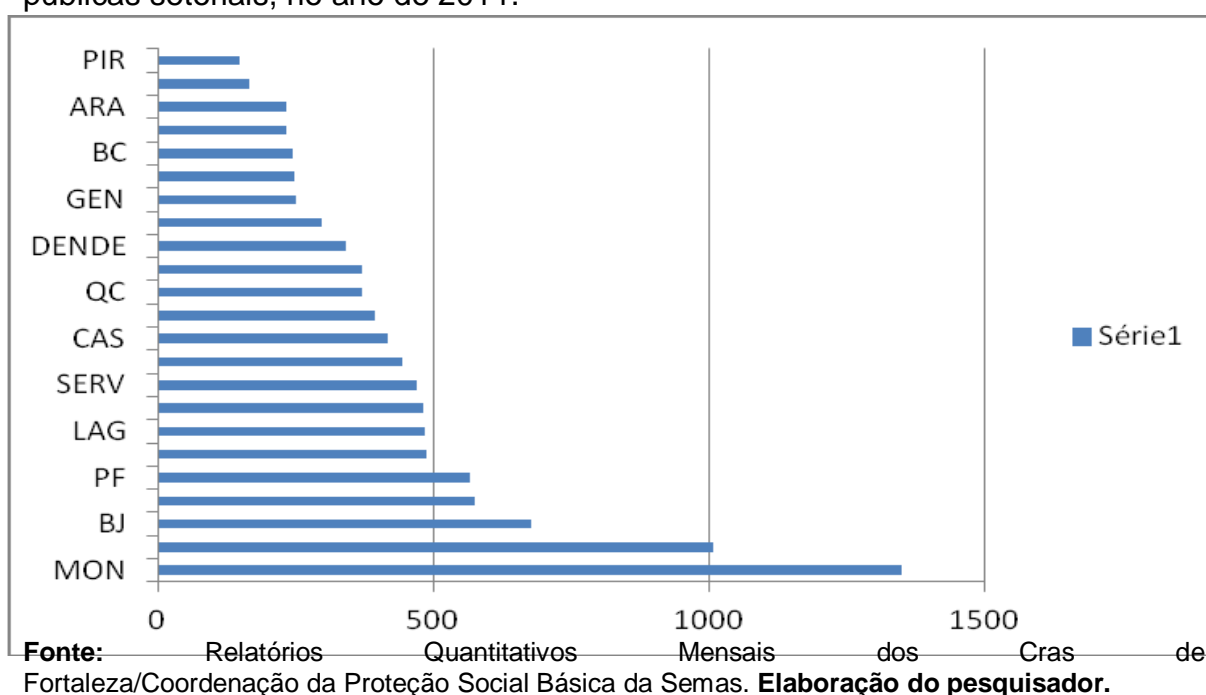
Fonte: Coordenação da Gestão do Suas da Semas, 2012. Elaboração do Pesquisador.

No contexto da SER V, o território do Cras Mondubim caracteriza-se por apresentar alguns dados socioterritoriais que o peculiariza diante dos outros Cras: população de 175.849 habitantes que se constitui no maior contingente populacional quando comparado às outras regionais; valores do IVS dos bairros abrangidos, categorizados entre elevado e médio; valores do IDH dos bairros abrangidos categorizados entre médio e baixo; expressivo número de pessoas cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) para Programas Sociais e de famílias atendidas no Programa Bolsa Família (PBF).<sup>49</sup>

<sup>49</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. O Cadastro Único levanta informações socioeconômicas das famílias que devem ser utilizadas na configuração de políticas públicas dos entes federados. Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Atualmente, podem ser beneficiadas pelo PBF as famílias com renda mensal por pessoa até R\$ 70,00 (setenta reais), com ou sem crianças (famílias em situação de extrema pobreza) e aquelas com renda mensal por pessoa entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e que tenham crianças e adolescentes na sua composição (família em situação de pobreza).

Nesse Cras, com base na leitura e análise de documentos que acompanham as atividades de PSB de Fortaleza<sup>50</sup>, observei uma expressiva articulação, comparativamente aos outros Cras de Fortaleza, com outras políticas setoriais, tornando sua realidade peculiar para avaliar a forma como a intersectorialidade tem sido gestada no Paif. Os dados trazidos pelos gráficos abaixo ilustram essa constatação.

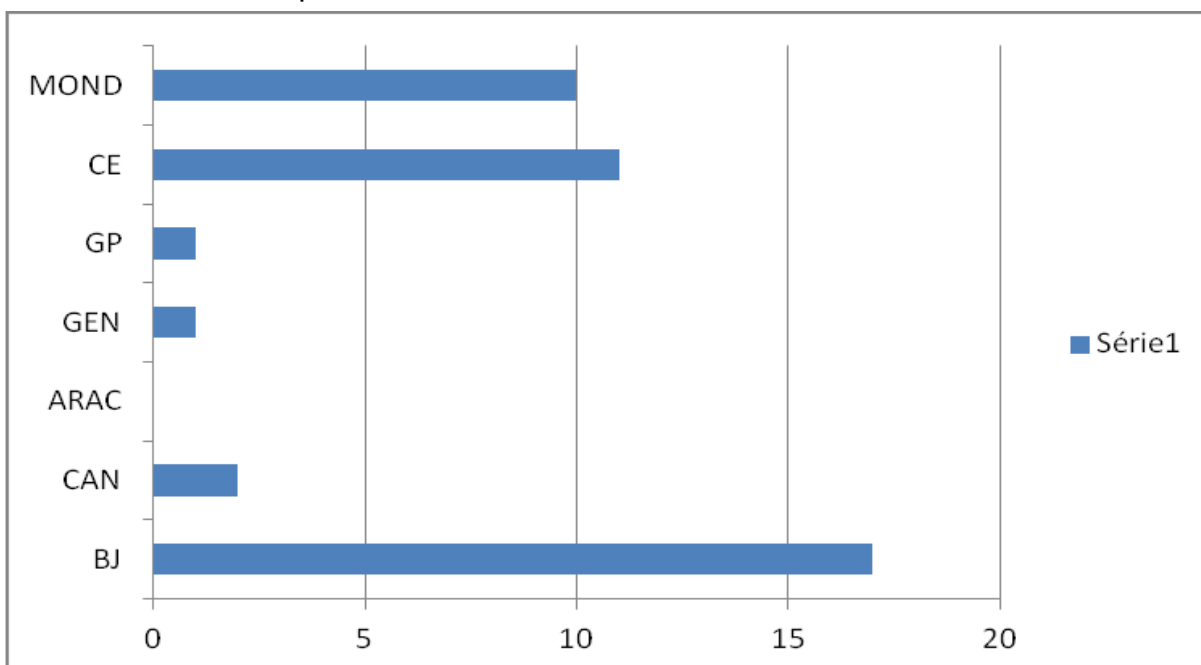
**Gráfico 1** - Quantitativo das articulações (encaminhamentos, reuniões, visitas institucionais e eventos conjuntos) entre os Cras de Fortaleza e outras políticas públicas setoriais, no ano de 2011.



<sup>50</sup> Esses documentos são os Relatórios Quantitativos Mensais dos Cras de Fortaleza de 2011 (criados e gerenciados pela Setra) e os Relatórios Mensais de Atendimentos dos Cras de Fortaleza do ano de 2012 (criados e gerenciados pelo MDS). O Relatório Quantitativo Mensal dos Cras (RQM) é um instrumental da Setra que foi implantado no início de 2010 e levanta, mensalmente, informações quanto aos atendimentos realizados nos Cras, encaminhamentos para outras políticas setoriais, atendimentos no âmbito do Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), Atividades dos Serviços de Convivências e Fortalecimento de Vínculos dos Cras, Articulações da Rede de Proteção Social dos Cras, dentre outros. Esse relatório é acompanhado pela equipe de Supervisão do Paif da Coordenação da Proteção Básica da Setra que avalia o processo de desenvolvimento, assim como o desempenho das equipes de profissionais. O Relatório Mensal de Atendimentos do Cras foi implantado a partir de novembro de 2011 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e levanta informações sobre as famílias em acompanhamento pelo Paif, os atendimentos individualizados e os atendimentos coletivos realizados nos Cras. As informações contidas nesse relatório constituem base de cálculo para o repasse mensal de recursos para os municípios.

**Legenda:** PIR – Bairro Pirambu  
 ARA - Bairro Aracapé  
 BC – Bairro Barra do Ceará  
 GEN – Bairro Genibaú  
 DENDE – Bairro Dendê  
 QC – Bairro Quintinho Cunha  
 CAS – Bairro Castelão  
 SERV – Bairro Serviluz  
 LAG – Bairro Lagamar  
 PF – Bairro Praia do Futuro  
 BJ – Bairro Bom Jardim  
 MON – Bairro Mondubim

**Gráfico 2** - Quantitativo de encaminhamentos de outras políticas setoriais para os Cras da SER V, primeiro semestre de 2012.

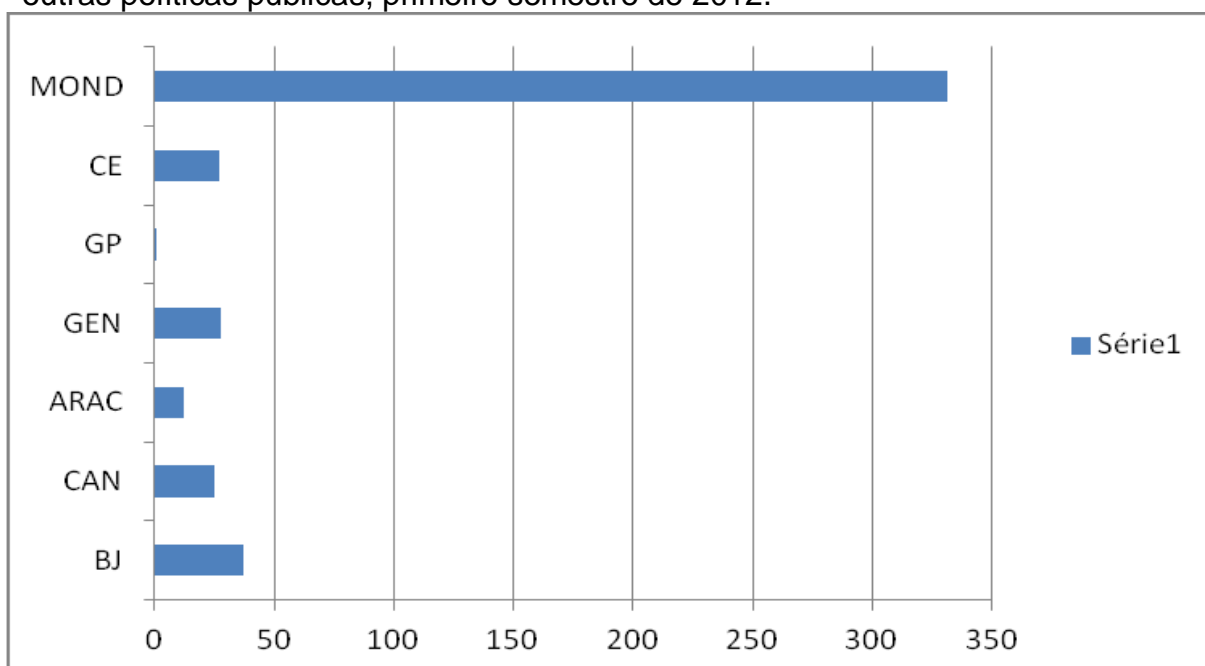


**Fonte:** Relatórios Mensais de Atendimentos dos Cras de Fortaleza/Coordenação de Gestão do Suas da Semas. **Elaboração do pesquisador.**

**Legenda:** MOND – Bairro Mondubim  
 CE – Bairro Conjunto Esperança  
 GP – Bairro Granja Portugal  
 GEN – Bairro Genibaú  
 ARAC – Bairro Aracapé  
 CAN – Bairro Canindezinho  
 BJ – Bairro Bom Jardim



**Gráfico 3** - Quantitativo de encaminhamentos dos Cras da SER V para outras políticas públicas, primeiro semestre de 2012.



**Fonte:** Relatórios Mensais de Atendimentos dos Cras de Fortaleza/Coordenação de Gestão do Suas da Semas. **Elaboração do pesquisador.**

**Legenda:** MOND – Bairro Mondubim  
 CE – Bairro Conjunto Esperança  
 GP – Bairro Granja Portugal  
 GEN – Bairro Genibaú  
 ARAC – Bairro Aracapé  
 CAN – Bairro Canindezinho  
 BJ – Bairro Bom Jardim

Esses três gráficos servem para demonstrar o destaque do Cras Mondubim, no que diz respeito à articulação com outras políticas setoriais. Em verdade, observa-se tanto um número significativo de encaminhamentos desse Cras para outras políticas públicas, como destas para o Cras Mondubim. Diante desses dados, importa questionar: o que está por trás desses números? Que desafios se apresentam na construção da intersectorialidade no referido Cras?

## 4.2 Dinâmica investigativa do estudo de caso no Cras Mondubim da SER V

Sendo a avaliação de políticas e programas sociais um movimento do processo das políticas públicas, considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se do processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas.

Ozanira Silva

A história da pesquisa avaliativa tem seu marco a partir da realidade dos Estados Unidos quando, entre os anos de 1930 a 1960, observa-se a proliferação desse tipo de pesquisa a demarcar a aferição “quantitativista e econométrica” no desenvolvimento de políticas, programas e projetos sociais.

Nesse mesmo país, a pesquisa avaliativa passa por um período de declínio nos anos de 1980, período em que a doutrina neoliberal adquire hegemonia e enfraquece tudo o que se relaciona à intervenção do Estado na esfera social. Nos anos de 1990, retoma-se o interesse pelo desenvolvimento de pesquisas avaliativas de políticas, programas e projetos sociais, momento em que se observa uma abertura para se pensar essa modalidade de pesquisa a partir de uma perspectiva mais qualitativa e, portanto, mais afeita a “abordagens compreensivas [...], merecendo grande atenção as variáveis contextuais desconsideradas pelos modelos neutralistas, quantitativista, dominantes nos períodos anteriores [...]” (CHAMBERS, WEDEL e RODWELL, 1992 *apud* SILVA, 2008, p.103).

No Brasil, a expansão das pesquisas avaliativas de políticas, programas e projetos sociais surge no contexto das décadas de 1980 e 1990, quando, na formação social brasileira, vivencia-se a confluência entre o processo de “democratização” e o “ajuste brasileiro ao sistema do capital<sup>51</sup>”, com hegemonia deste último. Assim, sob a influência de organismos

---

<sup>51</sup> No primeiro capítulo deste texto foi esboçada a compreensão do paradoxo brasileiro e latino- americano da confluência entre o “processo de democratização” e do “estado ajustador” a dar significado e movimento aos processos de regulação social que subjaz as configurações do Estado e das políticas públicas a partir de meados da década de 1970 até os dias atuais.

internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o desenvolvimento de pesquisas avaliativas adquire a seguinte conotação:

[...] passa a ser utilizada principalmente como mecanismo de controle social das políticas públicas pelo Estado, com intensa participação de avaliadores externos, na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais, com focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis. Visa superar restrições financeiras do Estado, com redução e controle dos gastos públicos. (SILVA, 2008, p. 109).

Desse modo, a hegemonia do sistema do capital, estendendo-se sob todas as etapas que envolvem o ciclo de operacionalização das diferentes políticas públicas brasileiras, tem atuado no sentido de assegurar ao desenvolvimento de pesquisas avaliativas uma lógica instrumental à acumulação capitalista.

Silva (2008) atenta à contradição da formação social brasileira dos últimos 40 anos, concebe as pesquisas avaliativas como “uma forma de pesquisa social aplicada” (AGUILAR & ANDER-EGG, 1994 *apud* SILVA, 2008, p. 113). Para a autora, as pesquisas avaliativas, utilizando-se de métodos e técnicas da pesquisa social, possuem uma perspectiva instrumental à produção do conhecimento, ao levantamento de informações que podem ser úteis ao processo de ampliação da democracia. Nessa direção, ela afirma:

[as pesquisas avaliativas servem] de base para a tomada de decisão racional sobre o desenvolvimento de programas ou ações, soluções de problemas e para a compreensão dos fatores determinantes de êxitos e fracassos e podem vir a se constituir em instrumento eficaz para controle social das políticas sociais por parte da sociedade (SILVA, 2008, p. 111 e 113).

Nesses termos, entendo que a pesquisa avaliativa possui uma dimensão técnica e política, visto que, imbricadas no ciclo de vida das políticas públicas, ambas são parametradas pelas relações de poder que as permeiam. As estratégias metodológicas adotadas em pesquisas avaliativas, portanto, também refletem as influências desse campo de disputa a se materializar nas escolhas teórico- metodológicas que as caracterizam.

Entende-se por “estratégia metodológica” um conjunto de concepções e práticas que descrevem um percurso a ser construído na

realização de pesquisas sociais e avaliativas. Na explanação do percurso metodológico desta pesquisa, adotei direcionamentos propostos pelas concepções de “pesquisa em profundidade” de Rodrigues (2008), de “triangulação de métodos” de Gurgel (2008), de “estudo de caso” de Yin (2005) e de “avaliação das políticas públicas como um processo de natureza sociopolítica” de Carvalho e Gussi (2011)<sup>52</sup>.

Com base na leitura da produção teórica desses autores, conclui-se que os pontos que especificam cada um dos termos descritos acima possuem confluências na constituição do que chamarei de uma “estratégia metodológica” em pesquisas avaliativas. Assim, na estruturação da “estratégia metodológica” desta análise, serão feitas referências a esses autores, sabendo-se que os pontos destacados em cada um deles complementam os dos outros.

Esses autores mencionados remetem, sob várias injunções, o objeto de investigação de pesquisas avaliativas ao estudo aprofundado do contexto sociohistórico em que estão inseridas. Essa vinculação obriga a adoção de uma estratégia metodológica que articule de forma dialógica e dialética epistemologias, métodos e práticas de pesquisas que contemplem uma diversidade de perspectivas e ensejem dar conta da complexidade das questões postas na realidade pesquisada.

Assim, considerando o contexto sociohistórico em que se insere o objeto de pesquisa proposto, a perspectiva avaliativa aqui adotada tem como referência a concepção de pesquisa em profundidade de Rodrigues (2008):

A proposta é motivada pela constatação da insuficiência dos modelos clássicos de análise e da necessidade cada vez mais premente de se realizarem pesquisas que considerem o contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação dessas políticas (RODRIGUES, 2008, p. 7).

A alusão a essa ideia sustenta-se pela recusa a perspectivas avaliativas que ficam restritas ao horizonte do programa e projeto avaliados e,

---

<sup>52</sup> De forma complementar, também serão consideradas postulações teóricas de Silva (2008).

portanto, desconsideram o contexto sociohistórico e político em que estão inseridos que se revela prenehe de rebatimentos sobre o mesmo.

Em outras palavras, busco fugir a modelos avaliativos que restrinjam o olhar investigativo ao âmbito exclusivo do programa ou projeto avaliado e, portanto:

[...] reduzem o conhecimento à análise de dados coletados em formatos estandardizados, abordagens lineares, testes de hipóteses pela mensuração do objeto de estudo e, portanto, uma limitação da avaliação à percepção dos resultados frente aos objetivos formulados (eficácia), relação metas-resultados, relação custos-benefícios (eficiência) e avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto/previsto) (RODRIGUES, 2008, p. 9).

Assim, para essa autora, pesquisas em profundidade devem considerar os seguintes eixos analíticos: “análise de conteúdo do programa com atenção a aspectos como formulação, bases conceituais, coerência interna”; “análise de contexto da formulação da política (instâncias local, regional, nacional, internacional e transnacional)”; “trajetória institucional de um programa”.

Complementando essa perspectiva, acrescento que essa pesquisa se propõe a ser uma “avaliação de processo”, visto que está sendo desenvolvida na fase de implementação do Paif, no Cras Mondubim (SILVA, 2008).

Assim, avaliar a intersectorialidade no Paif do Cras Mondubim objetiva analisar o processo de desenvolvimento do referido serviço, articulando a construção da intersectorialidade como uma via analítica, levantando indicações que digam das concepções, perspectivas, estratégias e dos métodos que fomentam o estabelecimento da intersectorialidade no referido serviço.

Com esses direcionamentos e considerando as especificidades do recorte empírico desta pesquisa apresentado no item anterior, objetivo adotar como principal estratégia o “estudo de caso<sup>53</sup>” e, como consequência, todas as outras noções e práticas que o este requer.

---

<sup>53</sup> O entendimento da estratégia de pesquisa denominada de “estudo de caso”, aqui referenciada, tem como base o pensamento de Yin (2005). Portanto, a aplicação dessa concepção a partir da especificidade da realidade social pesquisada será descrita ao longo

Em verdade, avaliar a construção da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim, realizando mediações, em nível da configuração empírica e do enfoque analítico do objeto de estudo, a um contexto maior de sua manifestação concreta, exige articular essa investigação às especificidades que caracterizam a estratégia metodológica do “estudo de caso”:

- a) o fato de o Cras Mondubim apresentar dados quantitativos que o peculiariza quando se considera o fenômeno da articulação entre diferentes políticas públicas, no âmbito do Paif, obriga-nos a focar “como” o objeto se materializa na realidade escolhida, ou seja, articula ao estudo proposto a dimensão “explanatória<sup>54</sup>”;
- b) a condição de pobreza e vulnerabilidade social constitui-se na principal dimensão que demarca a necessidade do estabelecimento da intersetorialidade entre as políticas públicas. O Cras Mondubim está inserido na SER V, ou seja, no território do município que apresenta os mais graves indicadores sociais. Essa peculiaridade, associada à questão apresentada no item anterior, tornam o estudo da intersetorialidade no Cras Mondubim uma exigência<sup>55</sup> que se explica a partir de características apresentadas pelo contexto social configurado;
- c) a intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim articula complexas e diversificadas variáveis, obrigando um estudo que

---

deste capítulo onde procuro articular elementos propostos por Yin (2005) a concreticidade do objeto de estudo.

<sup>54</sup> Para Yin (2005) as questões que se fazem a uma realidade, determinam a abordagem que se quer dar a mesma. Assim, o estudo de caso se aplica a estudos onde se verifica o enfoque no “como” e, portanto, no estudo “explanatório”. Dimensão que ultrapassa aspectos meramente “descritivos” ou “exploratórios” da realidade em estudo, presentes em estratégias como “levantamentos” e “análise de arquivos”.

<sup>55</sup> Para Yin (2005) “[...] você usaria o método do estudo de caso quando deliberadamente quisesse lidar [com] condições contextuais – acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao fenômeno de estudo” (2005, p. 32)

envolva uma variedade de técnicas de pesquisa, abordagens e perspectivas de análise<sup>56</sup>.

Nesta pesquisa, ademais, tenho como premissa a seguinte acepção de Carvalho e Gussi (2011): as avaliações em profundidade, pela amplitude analítica que as caracterizam, adotam estratégias metodológicas com “abordagens qualitativas que, de acordo com as exigências do objeto, podem articular-se com aportes quantitativos<sup>57</sup>”. Seguindo os mesmos parâmetros dessa determinação, a adoção da triangulação de métodos<sup>58</sup> articula técnicas de coleta de informações e dados próprios das pesquisas qualitativas e quantitativas (GURGEL, 2008). Os dados quantitativos levantados contribuirão para a apresentação exploratória e contextual da realidade pesquisada.

A partir das referências indicadas, para a coleta dos dados foram adotados os seguintes procedimentos e técnicas:

- a) Aplicação de questionário com todos os profissionais do Paif dos Cras da SER V<sup>59</sup>:

---

<sup>56</sup> Em outras palavras, “[...] o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos” (2005, p. 33).

<sup>57</sup> Essa acepção também está presente em Silva (2008).

<sup>58</sup> A partir de Gurgel (2008), entende-se que a avaliação por “triangulação de métodos” torna-se extremamente apropriada para pesquisas que enfoquem o processo e os resultados de um programa ou projeto social. Essa relação é de pertinência e não de exclusividade, ou seja, não se pode dizer que uma pesquisa avaliativa que intenciona utilizar “triangulação de métodos” deva, necessariamente, realizar avaliação de processo e de resultados. Portanto, a triangulação de métodos pode muito bem ser empreendida em estudos que almejam avaliar, unicamente, os processos de implementação de programas e projetos sociais.

<sup>59</sup> Considerando-se que a SER V possui 7 Cras e que em cada uma dessas unidades existem 8 profissionais do Paif (4 de nível superior e 4 de nível médio). Totaliza-se, portanto, 56 questionários aplicados. Segundo orientação do MDS, a composição da equipe técnica do Paif, para metrópoles, deve ser, necessariamente, de 4 profissionais de nível superior, 4 de nível médio e um coordenador(a) concursado(a) (BRASIL, 2009b). Em Fortaleza, essa composição de profissionais segue a seguinte padronização: 4 profissionais de nível superior (incluindo o/a coordenador/a do Cras) e 4 profissionais de nível médio. Quanto à formação escolar, na composição dos profissionais de nível superior dos Cras de Fortaleza, em sua maioria, existem 3 assistentes sociais e 1 psicólogo (a). Os profissionais que exercem a função de nível médio possuem, em sua maioria, nível superior.

O questionário, apresentando questões abertas e fechadas, objetiva levantar informações sobre o perfil dos profissionais da SER V, assim como sobre a intersectorialidade nos Cras desse território<sup>60</sup>.

b) Realização de observação<sup>61</sup> participante com abordagem etnográfica no Cras Mondubim. Elegi as seguintes situações para avaliar a construção da intersectorialidade no Paif do Cras Mondubim<sup>62</sup>:

- Reuniões da equipe técnica do CRAS;
- Visitas realizadas aos domicílios de famílias acompanhadas pelo Paif;
- Atendimentos técnicos realizados às famílias acompanhadas pelo Paif; reuniões da Rede de Serviços<sup>63</sup> que agrega representantes institucionais de organizações governamentais e não governamentais que prestam atendimento às famílias do Grande Mondubim;
- Visitas ou reuniões do Cras a outras instituições da rede de proteção social do território; realização de eventos programados pelas instituições que compõem a rede de proteção social do território e o Cras Mondubim;

---

<sup>60</sup> O modelo do questionário aplicado com os profissionais de nível superior e médico do Paif, dos Cras da SER V, está no apêndice B.

<sup>61</sup> Para Silva (2008), a observação participante “[...] é utilizada quando o pesquisador integra o grupo, comunidade ou instituição, assumindo algum papel ao mesmo tempo em que vai colhendo informações” (SILVA, 2008, p. 163).

<sup>62</sup> Entendo que essas situações e aspectos constituem manifestações – presentes no recorte empírico da pesquisa – que podem revelar nuances concretas e epistemológicas da intersectorialidade entre as políticas públicas no desenvolvimento do Paif. Portanto, o exercício de observação participante desenvolvido buscou interpretar essas nuances. Na observação foi instituído um diário de campo para a “descrição densa” dos fatos observados.

<sup>63</sup> Essa Rede de Serviços que agregava representações de instituições governamentais e não governamentais do Bairro Mondubim e que era organizada pelo Projeto Raízes de Cidadania da Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza teve suas atividades canceladas desde o início do processo de transição entre o governo de Luizianne Lins e Roberto Cláudio, ou seja, final do ano de 2012 e início do ano de 2013.



- Atendimentos específicos do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, realizados pelos profissionais do Cras;

c) Realização de pesquisa bibliográfica com o objetivo de construir eixos analíticos para o objeto proposto;

d) Realização de pesquisa documental com o objetivo de levantar parâmetros de análise da intersectorialidade no desenvolvimento do Paif no que diz respeito a: identificação das balizas teóricas, operacionais e éticas que articulam a intersectorialidade ao desenvolvimento do Paif; construção de análises quantitativas e generalizantes da intersectorialidade no Paif; e, por fim, identificar a trajetória do Paif em âmbito nacional e local.

Considerando esses objetivos, priorizei leitura e análise de documentos, como: portarias, resoluções, projetos e planos que regulamentam o Paif; relatórios, pesquisas e levantamentos que descrevem o processo de desenvolvimento do Paif no município de Fortaleza, e de forma específica na realidade da Ser V e do Cras Mondubim.

e) Realização de entrevistas em profundidade<sup>64</sup> com sujeitos que possuem vinculação estratégica com o Paif em suas diversas instâncias de desenvolvimento:

A partir dessa demarcação, entre os(as) informantes estão:

---

<sup>64</sup> Entendo por entrevista em profundidade o processo de diálogo entre o pesquisador e os sujeitos informantes que tem como norte um roteiro de tópicos de fomento à discussão que, não se constituindo em perguntas predefinidas e fechadas, funciona como balizador da discussão das questões postas na pesquisa. Entendo que as entrevistas em profundidade não se prendem a noções e questões previamente fechadas, tão a moda do teste de hipóteses, sendo muitas vezes fomentadoras de pontos de vista que nunca haviam sido cogitadas no horizonte de configuração do objeto de estudo. Utilizando elementos similares na estruturação do conceito de entrevista em profundidade, Manayo *et al* (2005) o define da seguinte forma: “[...] o informante é convidado a falar livremente sobre um tema e as perguntas do investigador, quando são feitas, buscam dar mais profundidade às reflexões”. (MINAYO *et al*, 2005, p. 91). O roteiro da entrevista está no apêndice C.

- 5 profissionais da Setra: Coordenação da Gestão do Suas – 1 Informante; Coordenação da Proteção Social Básica – 2 Informantes (Coordenação da PSB e 1 representante da supervisão do Paif); Assessoria Institucional da Setra – 1 Informante; Coordenação do Cadastro Único/PBF – 1 informante;
- 2 profissionais do DAS da SER V: Chefia do DAS e 1 representação dos (as) profissionais deste setor;
- 12 informantes do CRAS Mondubim: 4 profissionais de nível superior, 3 profissionais de nível médio e 5 representantes de famílias atendidas pelo Paif.

A sistematização e análise das informações coletadas serão realizadas a partir da utilização dos processos envolvidos na técnica “análise de conteúdo” cujo formato apoiou-se em aportes levantados por Bardin (2010) e Carvalho (1983)<sup>65</sup>.

Concordo com as postulações que demarcam as pesquisas avaliativas como definidoras do percurso de programas e projetos sociais aos quais se voltam.

Assim, nesta pesquisa, espero construir recomendações que sinalizem para o fortalecimento da intersectorialidade no Paif. Essa escolha se coaduna com perspectivas que colocam a pesquisa avaliativa como “[...] uma prática coletiva cujos resultados devem servir para a mudança em programas em desenvolvimento e a introdução de novos programas sociais [...]”. (SILVA, 2008, p. 92).

Ressalto, por fim, o entendimento da realidade a partir de sua dinamicidade e complexidade que obrigam a adoção de uma postura investigativa que se coloca atenta aos sinais indicados pelo campo e no processo de pesquisa, cuja leitura e identificação apoiam-se nas considerações postas pelos membros da banca de defesa da dissertação, assim como de outros(as) debatedores.

---

<sup>65</sup> A explicitação da dinâmica de análise de conteúdo integra o conteúdo do 5º (quinto) capítulo.

#### **4.2.1 A entrada em campo e o processo de aproximação com a realidade social pesquisada: posturas, ponderações e o registro de evidências do trabalho de campo**

Caderno de Anotações [...] Disponibilidade para mudar de ideia [...] Não desanimar [...] Aceitar convites [...] Caminhar [...] Olhar ao redor [...] Mudar de Lugar [...] Prestar atenção aos Boatos [...] Curiosidades pelos Grafitos [...] Observar sinais de diferenças sociais [...] Reparar na Toponímia [...] Observar os sinais do passado [...] Usar o olfato [...] Usar a audição [...] Usar o tato [...] Usar o paladar [...] Consultar fontes escritas [...]. Não fazer entrevistas, mas conversar [...] Fazer perguntas [...] Numerar [...].

Anton Tchekhov

Com a transcrição de tópicos da obra de Tchekhov (2007)<sup>66</sup> para dar início a esta sessão, busquei retratar a complexidade da empreitada que é realizar uma pesquisa empírica. Em minha experiência, fiz uso de vários recursos para poder entender e sentir as questões a que me propus investigar. Fiquei angustiado, desafiado, encantado, desmotivado, senti-me grande, importante.

Analisei-me, melhor dizendo, investiguei-me. Fiz entrevista em profundidade. Realizei observação participante. Fiz análise documental. Adotei uma abordagem qualitativa com “aportes quantitativos”. Apliquei e tabulei questionários. Tudo isso com a perspectiva de “acolher” e ser “acolhido” pelo campo empírico da pesquisa.

Como resultado do trabalho de campo, foram obtidos os seguintes resultados: 21 entrevistas realizadas; 358 folhas de transcrição; aplicação do questionário com os 56 profissionais do Paif da SER V (abrangendo os 7 Cras

---

<sup>66</sup> Os tópicos estão presentes na seguinte referência: TCHÉKHOV, A. P. Pesquisa. *In*: . **Um bom par de sapatos e um caderno de anotações**: como fazer uma reportagem. O autor descreve os passos adotados na construção de uma reportagem sobre a realidade de uma ilha russa onde funcionava um campo de concentração. Essa descrição possui elementos “de como [é feita] uma pesquisa de campo”.

desta regional) e tabulação das 35 questões fechadas do mesmo (ao todo o questionário apresenta 41 questões, sendo 8 abertas e 35 fechadas – dentre essas últimas, tem-se duas questões fechadas que apresentam desdobramento com questões abertas como do tipo: “justifique sua resposta”); 35 páginas escritas de diário de campo; leitura e análise de documentos como PAFs, Livro de Registro de Atendimentos do Cras do ano de 2012, Fichas de Encaminhamentos das Famílias a outras instituições do município, RQMs do Cras do ano de 2011 e 2012, Relatórios de

Atendimentos do Cras do MDS do ano de 2012<sup>67</sup>; levantamento, leitura e análise de documentos sobre a política de assistência social em sítios eletrônicos do MDS, PMF/Setra, Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialista Brasileiro; levantamento, leitura e análise de produções teóricas sobre a temática da intersetorialidade e a política de assistência social (bibliografia científica sobre o tema), diagnósticos socioeconômicos do município de Fortaleza em sítios eletrônicos como *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ipece, do Instituto de Planejamento de Fortaleza/PMF<sup>68</sup>.

O trabalho de campo teve início no mês de dezembro de 2012, estendendo-se até 24 de fevereiro, de 2013. Importa ressaltar, inicialmente, a importância que tiveram dois trabalhos realizados em julho de 2012 para a obtenção de nota na disciplina de Métodos de Análise Quantitativa e Qualitativa II (VAP 7444), quais sejam: realização de entrevista com a utilização de um roteiro, definido a partir das proposições do objeto de estudo em análise, e a realização de observação participante em uma das instituições também envolvidas com o mesmo.

A importância desses trabalhos está referida a questões como: demarcou importantes dimensões do campo empírico da pesquisa, entre as

---

<sup>67</sup> O modelo do formulário do PAF, do RQM dos Cras e do Relatório de Atendimento dos Cras do MDS, encontram-se, respectivamente, nos anexos B, C e E, desta dissertação.

<sup>68</sup> Considerando o percurso metodológico programado, evidenciam-se as seguintes reformulações: foram realizadas 4 entrevistas acima do programado envolvendo como interlocutores (as) 1 representante da Semas, 1 representante do DAS e 2 representantes do Cras; algumas situações indicadas para observação não se manifestaram durante o trabalho de campo; foram recolhidos 54 questionários dos 56 distribuídos (faltando 1 questionário de profissional de nível superior e 1 questionário de profissional de nível médio).

quais se destaca a definição dos espaços institucionais que se relacionam diretamente ao estabelecimento da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim; possibilitou definir o estudo de caso como a principal estratégia metodológica a ser aplicada na pesquisa; favoreceu, pelo menos preliminarmente, a verificação de indícios que despertaram o olhar investigativo para importantes questões que caracterizam o objeto de estudo pesquisado.

Em verdade, na perspectiva de demarcar o campo empírico para o exercício da observação participante e da entrevista, dispus-me a explorar indícios e manifestações da intersetorialidade no Paif de Fortaleza.

A condição de coordenador adjunto da PSB do município me possibilitou vislumbrar por onde começar essa análise. Tendo, pois, disponíveis os relatórios do trabalho desenvolvido pelos Cras do município<sup>69</sup>, comecei a lê-los com um olhar exploratório próprio de um enfoque quantitativo, assim como ávido por me fazer pesquisador que também pensa o seu cotidiano a partir desse prisma.

Como resultado deste trabalho, elaborei gráficos e tabelas<sup>70</sup> contendo dados e informações sobre determinadas formas de articulação entre os Cras e outras instituições do território, a saber: quantidade e as principais instituições para as quais são realizados encaminhamentos ou outro tipo de articulação (reuniões, visitas institucionais e realização de eventos em parceria), no âmbito do Paif; qual a principal forma das famílias chegarem ao Paif – demanda encaminhada, demanda espontânea ou busca ativa; quais as principais políticas que realizam encaminhamentos ao Paif de Fortaleza, da SER V e, de forma específica, do Cras Mondubim<sup>71</sup>; *ranking*

---

<sup>69</sup> Refiro-me ao RQM - que é um instrumental da Semas – e ao Relatório Mensal de Atendimento do Cras – que é do MDS.

<sup>70</sup> A apresentação desses gráficos e tabelas foi realizada ao longo dos capítulos desta dissertação.

<sup>71</sup> Como dito em outro momento deste texto, os encaminhamentos constituem um indicador quantitativo do estabelecimento de articulações entre o Cras e outras instituições do território. Entendo que a intersetorialidade, para ser efetivada, exige um intenso nível de articulação entre diferentes saberes disciplinares, culminando na constituição de um saber “transdisciplinar” ou “transetorial”. A sua materialização, portanto, pode assumir uma diversidade de formas.

dos Cras de Fortaleza que realizam mais articulações com outras políticas setoriais, no âmbito do Paif<sup>72</sup>.

A partir desses dados e suas análises, constatei que, no ano de 2011, o Cras Mondubim, quantitativamente, realizou o maior número de articulações<sup>73</sup> para outras políticas setoriais. No primeiro semestre de 2012, este Cras também apresentou o maior número de encaminhamentos para outras políticas setoriais, entre todos os Cras da Ser V.

Tendo como base essa constatação, considerando postulações epistemológicas sobre o tema da pesquisa social, tomei como referência metodológica a seguinte afirmativa: “uma [...] justificativa para [um estudo de] caso único é quando ele representa um caso extremo ou peculiar” (YIN, 1010, p. 71). Diante dessa referência e dos dados quantitativos que levantei, escolhi como principal estratégia metodológica da pesquisa o estudo de caso da construção da intersetorialidade no Cras Mondubim, no município de Fortaleza.

Tratando, especificamente, da minha entrada no campo, acredito que adotei posturas que muito contribuíram com a diferenciação da minha função de coordenador adjunto da PSB a de pesquisador da construção da intersetorialidade no Cras Mondubim, destacando-se: requisição formal à Coordenação da Gestão do Suas da Semas para a realização da pesquisa; adoção de posturas que objetivaram reforçar a diferenciação de papéis (uso de vestimentas como boné e chinelas, postura solícita na apresentação das condições necessárias para a realização da pesquisa); respeito pela rotina e dinâmica própria do Cras; desconsideração a algumas questões do funcionamento do Cras relacionadas a minha função de coordenador

---

<sup>72</sup> Esse cálculo foi possível computando a partir dos RQMs de todos os Cras de Fortaleza os itens **1.2 Dos encaminhamentos** (Políticas Intersetoriais) e **1.8 Das articulações** (Políticas Intersetoriais). Esse último item trata, especificamente, das articulações intersetoriais dos Cras por meio de visitas institucionais, reuniões e eventos. Vide RQM nos anexos.

<sup>73</sup> Por articulações entendo diferentes formas de relacionamento entre as políticas públicas. No RQM dos Cras de Fortaleza, no contexto dos anos de 2011 e 2012, as articulações entre as políticas públicas podem ser, quantitativamente, representada somando-se o total referente aos seguintes itens: **1.2 Dos encaminhamentos** (Políticas Intersetoriais) e **1.8 Das articulações** (Políticas Intersetoriais).

adjunto da PSB, como o atraso no horário de trabalho de profissionais, dentre outras<sup>74</sup>.

Destaco, ainda, que o trabalho de campo foi iniciado antes que eu tivesse concluído a pesquisa bibliográfica que sistematizaria os eixos ou vias analíticas da realidade social pesquisada. Essa antecipação foi necessária, posto que, com o resultado das eleições de 2012, vislumbrava-se a possibilidade do brusco reordenamento da estrutura organizacional e também teórico-metodológica dos programas, projetos e serviços socioassistenciais, pois a gestão da PMF ficaria a cargo de outro partido: o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Com essa mudança, iniciei a pesquisa de campo em dezembro de 2012. Confesso que fiquei um pouco inseguro, pois adentrei no campo sem ter finalizado o aprofundamento dos arcabouços teórico-analíticos que, para alguns pesquisadores, constitui tarefa necessária para o início da pesquisa empírica.

Constatarei que o acúmulo adquirido com as leituras já realizadas, minha formação acadêmica e trajetória profissional me permitiram, metodológica e analiticamente, dialogar com a materialidade do meu objeto de estudo e, a partir daí, fazer com que emergissem novas vias analíticas, aprofundamentos e/ou a ampliação da abordagem teórico-analítica anterior a minha entrada no campo.

Em outras palavras, seguindo os postulados do materialismo histórico-dialético, busquei elucidar as questões orientadoras da pesquisa a partir do contato com sua materialidade, considerando e dialogando com o acúmulo teórico e analítico construído a partir das leituras bibliográficas realizadas, assim como herdados da minha trajetória profissional e acadêmica. Associado a isso, mostrei-me aberto às interpelações ou novas mediações que pudessem surgir desse contato. A confiança na lucidez e justeza dessas escolhas e desse movimento está ancorada em postulações como:

---

<sup>74</sup> Minha exoneração como coordenador adjunto da PSB da PMF, publicada no Diário Oficial do Município no dia 9 de janeiro de 2013, também contribuiu com a afirmação da minha condição de pesquisador e, portanto, com o processo de aproximação com os(as) interlocutores(as) da pesquisa.

[...] o vetor epistemológico da construção científica vai do “racional ao real”, ou seja, a ciência é a realização do racional, aberto às interpelações da realidade, em sua riqueza inesgotável, na diversidade de com textos, no curso da História (CARVALHO, 2009, p. 123, grifos da autora).

A produção do conhecimento – seguindo a perspectiva do “fazer ciência” do “Racionalismo Aberto e Crítico”, circunscrito por Alba Carvalho (2009) – constitui-se em um movimento da razão humana para se apropriar do mundo concreto. Nesse processo, os mecanismos da nossa racionalidade, atuando sobre os constructos já existentes e manifestando-se abertos às interpelações do real, viabiliza a produção do conhecimento como um processo em permanente construção, visceralmente interligado às provocações da realidade concreta.

Tendo como referência essas postulações, desenvolvi um processo investigativo, buscando, não só tornar consciente, mas também refletir todas as impressões, evidências e sensações que foram suscitadas a partir do contato com o campo e os(as) interlocutores(as). Sobre a realização deste exercício, afirmam os autores:

Acredito que as emoções do pesquisador nunca devem ser negadas (mesmo porque estão sempre presentes). Mas, além disso, creio que devem ser atentamente consideradas, pois podem converter-se em um importante instrumento para o conhecimento. O que imagino que pode consistir na especificidade e na originalidade do método de pesquisa de campo em ciências sociais é exatamente o fato de que o pesquisador utilizar a si mesmo como instrumento de pesquisa e uma fonte de observação. É o considerar, por exemplo, que as situações que ele pode provocar e as emoções e sensações que sente são importantes fontes de informação. É se esforçar por identificar os elementos que estão entrando em cena (inclusive os de sua própria subjetividade) ao invés de tentar afastá-los como indesejáveis. É incluir os “*anthropological blues*” na rotina da observação (CALDEIRA, 1981, p. 348-349).

[...] esta perspectiva sócio-política de avaliação em profundidade de políticas públicas [...] Como construção é um processo em aberto. E, neste sentido, é decisivo ter clareza que a avaliação de políticas públicas nunca é um exercício desinteressado e formal. É um processo de aproximações sucessivas que assume uma dimensão política. O avaliador pensa e avalia de um lugar sócio-político, a exigir uma vigilância permanente para não cair nas armadilhas da



subjetividade, dos próprios interesses, da vinculação institucional que podem implicar em vieses avaliativos (CARVALHO; GUSSI, 2011, p. 7).

Concluo, desse modo, que as sensações e sentimentos – emergidos durante o trabalho de campo – demonstram-se, potencialmente, elucidativos quando demarcam pistas analíticas ou alertam para a existência de entraves, equívocos ou cuidados que precisam ser considerados na construção do percurso metodológico.

Nessa direção, interessa-me apontar determinadas considerações, sensações e sentimentos referentes à minha entrada no campo, a aproximação com a realidade social pesquisada e com os(as) interlocutores(as)<sup>75</sup>. Senão vejamos:

[...] Bom, a minha entrada no campo foi precedida de muita preparação, expectativa e medo. Estudei exaustivamente todos os textos indicados na disciplina de “Métodos de Análise Quantitativa e Qualitativa II”.

Minha maior preocupação era: realizar um distanciamento do meu papel de Coordenador Adjunto da Proteção Social Básica da Semas e fazer com que os profissionais também percebessem a diferença entre essa função e a de pesquisador, avaliador de políticas públicas. Quanto a isso, a minha primeira visita trouxe alguns pontos/questões interessantes. Quando cheguei ao Cras de forma inesperada visto que não havia dito que compareceria, percebi certa indiferença da equipe. Algo como se não estivessem muito preocupados com a minha presença. Isso ficou verbalizado quando indaguei a uma assistente social [...]: “O que achou da minha presença aqui?”. A esse respeito, a mesma disse: “Cícero, nem prestei atenção”.

[...] Entretanto, estando eu no Facebook, encontrei a coordenadora do Cras Mondubim e ela me informou que a equipe estava “apavorada”, particularmente aquela assistente social, “pois não separavam a figura de Coordenador Adjunto da PSB da de pesquisador”. Pedi-lhe que me ajudasse na desconstrução desses medos.

Nessa direção, ressalto que na primeira visita que fiz ao Cras (no dia 10 de agosto de 2012, no horário das 8h às 12h), realizei uma conversa com as duas assistentes sociais que estavam na unidade quanto ao caráter científico, seriedade e cuidados com o sigilo da identidade dos informantes. Na ocasião, entendi que para elas não tinha nenhum problema, inclusive as mesmas demonstraram que seria interessante que eu retornasse ao Cras com os resultados da pesquisa. [...] **(Anotações no Diário de Campo, 10 e 16/08/2012).**

---

<sup>75</sup> Escolhi fazer a transcrição de trechos dos relatos contidos no diário de campo por dois motivos: reconhecimento do trabalho do pesquisador no exercício sistemático, durante o trabalho de campo, de exercitar o senso crítico por meio da descrição densa dos fatos observados que se demonstram vias fecundas para elucidar importantes questões do processo de pesquisa.

Iniciei a entrevista com a profissional do Cras esclarecendo algumas informações da pesquisa [...].

A entrevista foi realizada e percebi, pela respiração da informante, certo mal-estar, desconforto.

A entrevistada por diversas atitudes demonstrou desconforto na condução da sua fala: [...] demonstrou durante a realização da entrevista a necessidade de terminar, alegando ter que encaminhar questões do Cras; repito que sua respiração revelava grande desconforto com aquele processo; O fato de a cozinheira do Cras ficar a todo o momento trazendo-me café ou água revela grande preocupação em agradar-me e, portanto, talvez a minha função de coordenador adjunto não tenha sido desconsiderada, visto que todas às vezes que visitava o Cras, nesta última condição, era dessa forma que me recebiam. Fui chamar outra profissional do Cras para participar de outra entrevista [...].

[...] Quando a assistente social sentou na minha frente, ela disse: “seja o que Deus quiser”. Essa frase foi muito reveladora do estado de tensão em que se encontrava **(Anotações no Diário de Campo, 27/08/2012)**.

[...] Diferente daquela primeira vez não estava nenhum pouco apreensivo, pois na segunda-feira (dia 3 de dezembro de 2012) recebi meu trabalho de conclusão da disciplina Métodos de Análise Quantitativa e Qualitativa II, dos professores Alcides e Lea Rodrigues, em que fiz um exercício de realização e análise de uma entrevista em profundidade. Nesse trabalho tirei nota 10. Sentia-me, portanto, seguro para realizar essa nova entrevista. [...]. Cheguei ao Cras às 8h30min. Falei com a assistente social e com todos que estavam na sala. A coordenadora do Cras perguntou “se eu os havia abandonado”. Falava, especificamente, dos exercícios de observação participante e da entrevista que realizei no mês de julho de 2012. Disse que tinha estado de férias e por isso não havia dado notícias, mas que tinha voltado para reiniciarmos.

[...] isso revelou um interesse em dar continuidade ao processo. [...] Voltando ao relato da minha entrada na sala dos profissionais, logo que falei com a coordenadora cumprimentei a assistente social que entrevistaria e ressaltai que seu cabelo estava maior e mais bonito. Alguém a cumprimentou pelo seu aniversário. Ela me disse que tinha sido no dia anterior (4 de dezembro de 2012). Dei um grande abraço nela e desejei-lhe tudo de bom, pois gostava muito dela. Isso realmente era verdade.

[...] Fomos para a entrevista aproximadamente às 9h30 min. Gostei muito da minha abordagem e da fala da entrevistada. Estava satisfeito. Quando retornamos à sala, decorridos, mais ou menos, 1h20min, percebi que não havia mais aquela grande fila de usuários(as) para atendimento. Minha impressão foi de um atendimento relâmpago.

Agora, de forma mais informal, certifiquei-me se aqueles atendimentos eram todos do Programa Bolsa Família ao que a minha entrevistada respondeu afirmativamente. E, novamente, ela me deixou claro que os atendimentos do Cadastro Único/Programa Bolsa Família sobrecarregavam muito o trabalho de todos os membros da equipe. Tentei entender, de forma mais precisa o porquê dessa sobrecarga, visto que essa questão era muito discutida por nós

da Coordenação da PSB e da Coordenação do Programa Bolsa Família.

Por enquanto, confesso que meu sentido investigativo ficou mais ativado por conta disso. É como se estivesse desafiado para elucidar essa questão que para mim, naquele momento, estava nebulosa.

Ainda na sala, pedi para ver o cronograma mensal da equipe onde estava descrito rotinas como visitas e atendimentos do acompanhamento familiar. A minha entrevistada informou que não dava para cumprir o cronograma por causa dos atendimentos do Cadastro Único/Programa Bolsa Família **(Anotações no Diário de Campo, 5/12/2012).**

[...] Ah! Neste dia não tive café, nem bolo. A sala disponibilizada para a entrevista não estava arrumada. Dando-me a impressão que minha presença estava se naturalizando.

No momento, isso me inquietou, pois avalei que minha importância estava diminuindo. Essa sensação deve-se, acredito, ao fato de que a confluência entre meu papel de coordenador adjunto da PSB do município e de pesquisador me tornasse passível desses conflitos.

Ah! Falando sobre isso, agora, lembro-me de outra sensação que me esqueci de relatar na visita anterior. Trata-se do fato de quando eu e minha informante fomos à sala disponibilizada para a nossa entrevista e ela sentou-se na cadeira destinada à pessoa que realiza atendimento e eu na de quem estava recebendo. Isso me pareceu estranho, pois o sentimento que tive, nesta ocasião, foi de que os papéis estavam invertidos: eu, necessariamente, deveria ocupar a minha posição de condutor. Vendo pelo lado de que estava solicitando, o lugar que me cabia, portanto, era o que ela me destinou. No momento da visita, lembrei-me que a entrevistada começou a chorar. Aquele choro me remeteu ao assunto de que estávamos tratando. Naquele momento, ela estava relatando que “é muito difícil se deparar com algumas situações no seu cotidiano de trabalho. Principalmente quando num processo de acompanhamento a famílias muitas questões fogem ao campo específico da atuação dos profissionais como quando realizam muitos encaminhamentos para outras políticas e não se tem retorno de que as questões e demandas apresentadas foram atendidas” **(Anotações no Diário de Campo, 7/12/2012).**

Depois de muitas tentativas de falar com a chefe do Distrito de Assistência Social da SER V consegui participar da reunião com os coordenadores de Cras dessa regional.

[...] Quero agora dedicar-me a explicitação das sensações que tive quando adentrei naquele distrito para participar da reunião. Trabalhei, no início dos anos 2000, durante aproximadamente 2 anos, como assistente social terceirizado, naquele setor... E quando adentrei no mesmo, neste dia 12 de dezembro de 2012, senti uma sensação não muito boa... Na verdade péssima... Definitivamente não era saudade, pois não se tem saudade com aquelas sensações... Não eram boas...Depois... Refletindo sobre as mesmas, acredito que me lembrei de o quanto foi difícil àquela época... Das frustrações... Dos desentendimentos que tive com minha chefe... Do cabide de emprego que era aquele setor... Do curral eleitoral que era a prefeitura... Do uso político que se fazia da assistência social... Das frustrações pessoais que vivenciei naquele período... Separações dolorosas... **(Anotações no Diário de Campo, 12/12/2012).**

Hoje visitei todos os Cras da SER V com o objetivo de distribuir os questionários da pesquisa. Solicitei a minha chefe para não ir trabalhar e realizar essa distribuição.

No começo da manhã fui resolver umas questões pessoais e só pude dirigir-me aos Cras no horário de 11h. Procedi da mesma forma em

todos. Chegando ao local, reunia os profissionais do Paif que estavam presentes e explicava a pesquisa, falava das questões éticas, falava da importância do questionário e agendava a entrega.

Senti que todos estavam disponíveis para responder ao questionário. Aliás, senti receptividade na acolhida.

Lembro que na distribuição dos questionários fiz uma visita a um Cras em que havia trabalhado durante dois anos logo no início da minha carreira profissional. Tive sensações que me remeteram a essa época. Ao adentrar na unidade senti certa ansiedade. Avalio que este sentimento emergiu devido à alusão ao contexto e, portanto, aos fatos e situações vivenciadas naquela época **(Anotações no Diário de Campo, 13/12/2012)**.

[...] Fui ao Cras sem saber necessariamente o que iria fazer. Estou me sentindo um pouco desmotivado, diferentemente de quando iniciei o trabalho de campo.

Na verdade tenho muita coisa a fazer, a observar, mas não sei por onde começar. Acho que preciso de método, organização. Decidi observar os atendimentos realizados pelos profissionais de nível superior.

[...] Ah! Uma auxiliar de cozinha, que estava de férias, retornou... Ela trouxe para mim uma bandeja com café e biscoito. Quando ela entrou na sala, os outros profissionais perguntaram, em tom de brincadeira, “por que ela havia trazido somente para o Cícero?”. O que me chamou mais atenção foi saber que todos se sentiam à vontade de fazer essas brincadeiras na minha frente. Sinto que estou mais próximo da equipe.

Saí do Cras em torno de 11h46min. Mais motivado e com vontade de voltar... **(Anotações no Diário de Campo, 8/01/2013)**.

[...] Quando fui embora do Cras, despedi-me de toda a equipe técnica dizendo: “Até amanhã pessoal”. Todos responderam de uma forma amistosa. Senti como se tivesse mais próximo da equipe do Cras **(Anotações no Diário de Campo, 09/01/2013)**.

[...] De todos os dias que dediquei à observação participante, este foi o mais significativo, devido a uma entrevista que realizei com uma usuária do Paif. Foram tantas as questões suscitadas que não sei por onde começar. Fiquei embriagado, extasiado, realizado...

A referida senhora além de ter-me feito atentado para dimensões que não estava considerando na análise da intersetorialidade no Cras, como por exemplo, as ações comunitárias que o Cras realiza e que articula outras secretarias, setores nesta atividade.

Além de ter-me trazido muitas reflexões sobre a intersetorialidade no Cras, sobre o papel do Cras e da Política de Assistência Social para a comunidade, esta entrevista possibilitou-me refletir sobre o processo de pesquisa, assim como sobre a técnica da entrevista no âmbito de pesquisas qualitativas **(Anotações no Diário de Campo, 11/01/2013)**.

Cheguei ao Cras em torno de 13h11min. Notei nos cumprimentos das pessoas muita receptividade, quando me encontravam.

Havia marcado 2 (duas) entrevistas com profissionais de nível médio do Cras: [...]. O Cras estava muito cheio e barulhento. Procurei onde pudéssemos nos sentar sem ruídos, mas não encontrei. Decidi, então, observar os atendimentos do PBF/Cadúnico.

Foi uma experiência interessante. [...]

Neste dia uma das profissionais do Cadúnico pediu-me para que atendesse seu neto adolescente, pois o mesmo estava “dando muito

trabalho”. Disse que não fazia parte da equipe do Cras, mas que depois conversaria com ela.

Saí do Cras em torno de 17h **(Anotações no Diário de Campo, 16/01/2013)**.

Nesse dia o que mais me chamou atenção foi, novamente, a insistência de uma profissional do Cras para que atendesse seu neto. Segundo ela, este possivelmente seria homossexual e estaria com depressão por estar sofrendo discriminação da família.

Deixei claro para a senhora que poderia participar do atendimento como pesquisador, mas o caso passaria a ser acompanhado por um(a) profissional do Paif visto que logo sairia da Unidade. Chamei a psicóloga do Cras e agendamos com a referida senhora o atendimento para próxima segunda-feira (21.01.2013) **(Anotações no Diário de Campo, 18/01/2013)**.

Cheguei ao Cras por volta das 7h50min. Antes, portanto, das atividades iniciarem. [...] Há alguns dias tenho percebido falas que retratam a minha aproximação com os membros da equipe. Algo como: “Cícero, que bom vê-lo”; “Nós já o temos como um membro da equipe”. Também tenho sido convidado para participar de momentos coletivos como almoços e lanches compartilhados.

[...] Depois dessa entrevista fui convidado pela coordenadora do Cras a contribuir com a construção de um documento para ser encaminhado ao secretário da Setra quando de sua visita a Unidade. Trata-se do novo secretário da nova estrutura organizacional da Política de Assistência Social do Município. Isso também reflete uma confiança que a equipe adquiriu em relação a minha pessoa **(Anotações no Diário de Campo, 22/01/2013)**.

Fatos que se referem a uma maior aproximação do pesquisador ao conjunto da equipe do Cras: - **No dia 31/01/2013**, estava na sala da equipe técnica do Cras quando a coordenadora da equipe chamou todas as técnicas do Paif para discutir um assunto sigiloso referente a um profissional de nível médio do Cras. Eu disse que sairia da sala, mas a coordenadora disse que não precisava, pois eu poderia contribuir com a discussão;

- Por diversas vezes, presenciei brincadeiras entre os membros da equipe que no início da pesquisa não se apresentavam. Percebi que minha presença estava tornando-se familiar e, portanto, os fatos e evidências tinham mais probabilidade de revelarem-se de forma sincera e espontânea. Nessa direção ouvi uma fala [...] que dizia: “agora a primeira e segunda suspensões do PBF terão um tempo maior para repercutirem no recebimento do benefício. Desse jeito as famílias não vão querer mais participar de nenhum grupo socioeducativo”. Essa fala revela a sobreposição da segurança de renda sobre as outras seguranças, configurando-se como uma garantia que leva as famílias a participarem de atividades socioeducativas, como o grupo de famílias **(6/02/2013)**;

- Ouvi falas de agradecimento de algumas profissionais que relataram que as técnicas aplicadas na pesquisa (entrevista e observação) possibilitaram-lhes rever muitas posturas que vinham tomando na rotina de trabalho do Cras;

- **No dia 18/02/2013**, estava na sala dos profissionais dos Cras a ler os PAFs quando, parando para participar dos diálogos informais

entre os presentes na sala, escutei um relato de uma assistente social do Cras que dizia: “Antes, tinha medo do Cícero. Agora, não tenho mais. A convivência mudou isso”. A coordenadora do Cras ratificou o relato dizendo: “Antes, quando tinha que resolver alguma coisa na Semas, procurava a Ana Paula, pois o Cícero mostrava-se muito assim... Fez um gesto que retratava uma pessoa distante das outras. Nesse mesmo dia conversei longamente com uma assistente social. A mesma ratificou muitas das conclusões a que estava chegando com a minha pesquisa. Também nesse dia almocei com a equipe do Cras e percebi um clima muito próximo entre mim e os mesmos, tendo sido alvo de brincadeiras em tom amistoso **(Anotações no Diário de Campo - 31/01/13, 1, 4, 6, 7, 18, 19 e 20/02/2013)**

Tendo como referência esses trechos, avalio que os aportes teórico-metodológicos desta pesquisa, contribuíram para que pudesse identificar o potencial elucidativo ou direcionador das vivências que foram transcritas acima. Senão, vejamos:

- a) Como quando me senti “estranho” diante da indicação de uma interlocutora, durante a realização de uma entrevista, para que eu me sentasse na cadeira destinada ao usuário (07/12/2012). Avalio que o poder estava se manifestando em nossa relação, naquele momento. A partir daí, passei a vigiá-lo e fazer com que não atrapalhasse o processo investigativo<sup>76</sup>;

Referindo-se a inversão do padrão de relacionamento que se caracteriza pela existência de um lugar de superioridade do(a) pesquisador(a) em relação aos sujeitos que integram o campo da pesquisa, preconiza Cardoso de Oliveira (1994):

Ao passo que transformando esse informante em ‘interlocutor’, uma nova modalidade de relacionamento pode (e deve) ter lugar. [...] Trocando ideias e informações entre si, etnólogo e nativo, ambos igualmente guinados a interlocutores, abrem-se a um diálogo em tudo e por tudo superior, metodologicamente falando, à antiga relação pesquisador/informante. O ouvir ganha em qualidade e

---

<sup>76</sup> Vários pesquisadores, indubitavelmente, são concordes em afirmar que a relação estabelecida com os interlocutores/as interlocutoras no processo de pesquisa é uma relação onde o poder se manifesta. A esse respeito, observam-se registros como: “Michel Foucault já se encarregou de nos mostrar de que modo o nascimento das ciências sociais está ligado ao desenvolvimento das práticas disciplinares e como poder e saber encontram-se interligados na nossa sociedade. Creio que a prática concreta da pesquisa de campo, mas especificamente, a relação que se estabelece entre o investigador e o informante, serve de exemplo à maneira pela qual esse regime de poder-saber e de produção encontra-se disseminado”. (CALDEIRA, 1981, p. 333).

altera uma relação, qual estrada de mão única, numa outra de mão dupla, portanto, uma verdadeira interação (1994, p.13).

Essa construção de Cardoso de Oliveira (1994) nos remete à ideia de que trabalhar com a noção de interlocutor(a), no âmbito do desenvolvimento de pesquisas sociais, equivale a alçar as interações com os (as) integrantes do campo no nível de uma discussão interativa em que ambas as partes, manifestando-se de forma igualitária, revelam-se como efetivos construtores do processo investigativo. No percurso metodológico desenvolvido nesta pesquisa, constatei que a adoção desse direcionamento possibilitou a escuta de importantes revelações sobre o meu objeto de estudo.

- b) Como quando consegui identificar a espontaneidade dos interlocutores mesmo diante da minha presença<sup>77</sup> (brincadeiras entre si e dirigidas a minha pessoa, relatos verbais de afetividade), fazendo-me ficar atento a questões como: quando uma fala informal pode ser reveladora de questões importantes para a pesquisa ou quando procurar os(as) interlocutores(as) para, guiado por um senso ético, dividir conclusões emergidas com o trabalho de campo;
- c) Como identifiquei que estava desmotivado/desorganizado e precisava reverter esse sentimento;
- d) O momento em que percebi que estava ampliando meus conhecimentos com uma entrevista a uma usuária do Cras Mondubim, assim como quando ouvi uma das interlocutoras revelar que os procedimentos aplicados na pesquisa (entrevista e observação participante), possibilitou-lhes repensar o seu fazer profissional. Quanto a esses fatos, Cardoso de Oliveira

---

<sup>77</sup> A esse respeito considero salutar a exemplificação de Caldeira (1981) quando afirma que a presença ou observação de algumas situações corriqueiras da realidade social pesquisada possibilitou-lhes identificar questões centrais para o seu objeto de estudo que foram postas no momento da entrevista. Diz essa pesquisadora: “[...] o choque que me causaram algumas atitudes permitiram captar aspectos do modo de vida sobre os quais não se fala, pois não são conscientes ao ponto de se poder colocar em palavras”. (CALDEIRA, 1981, p. 349)

(1994) fala do momento em que, no trabalho etnográfico, a relação do(a) pesquisador(a) e seus interlocutores assumem uma dimensão de troca, diálogo e horizontalidade<sup>78</sup>;

- e) A delegação da condição de “sujeito participante da realidade do Cras” a que fui alçado, a partir da atribuição de funções pelos(as) interlocutores(as), como: pedido para que realizasse atendimento; solicitação para que interviesse em conflitos entre os profissionais; solicitação para que contribuísse na construção de um documento a ser enviado ao novo Secretário da Política de Assistência Social; convite para que contribuísse com cotas financeiras necessárias ao desenvolvimento de atividades recreativas entre os profissionais;

Avalio, ainda, que os aportes teórico-metodológicos desta pesquisa me deram subsídios para que buscasse refletir sobre as escolhas e posturas que adotei no meu percurso investigativo. Nessa direção, destaco as seguintes ponderações:

- a) Concluí que aguçar o olhar, a escuta e o registro escrito do trabalho de campo, constitui-se em uma estratégia que, efetivamente, contribui na elucidação dos questionamentos da pesquisa. A execução dessa estratégia, contudo, exige uma programação metodológica e a adoção de uma postura investigativa que, concretamente, estimule sua construção;
- b) Concordo com Yin (2010), quando afirma que um estudo de caso nos coloca num terreno repleto de dados para o qual uma

---

<sup>78</sup> A esse respeito, assim se manifesta Caldeira (1981): “Creio que existe ainda um motivo para a entrevista se transformar numa conversa íntima e densa: ela é uma oportunidade de falar, de parar para refletir um pouco sobre algo que vai além do tanque de roupa e do fogão [referindo-se a uma pesquisa realizada pela autora], para ordenar um pouco o mundo. É, em suma, uma ocasião excepcional que, ao colocar um distanciamento do cotidiano vivido, permite ordenar um pouco pedaços de experiências que foram acumuladas com o correr do tempo, sob a forma de fragmentos dispersos, que ficaram sem conexões nem explicações. Por isso, é comum que a entrevista se transforme numa relação catártica que, termina, frequentemente, num tom nostálgico e triste – de quem, por exemplo, defrontou-se com o seu passado, pensou o presente, imaginou o futuro – em agradecimentos e alívio, quando não em choro.” (CALDEIRA, 1981, p. 340)



abordagem ancorada na “triangulação de métodos” revela-se uma estratégia inapelável;

- c) Concluí que a participação na realidade social pesquisada, articulada à escolha de pertinentes aportes teórico-metodológicos, constituem condições essenciais para a realização de uma “pesquisa avaliativa em profundidade”. No trabalho de campo desta pesquisa, a adoção desses referenciais permitiu-me elucidar uma importante determinação na construção da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim, a saber: a configuração da correlação de forças da Semas contribuiu para que as atividades de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único assumissem uma sobreposição diante das outras atribuições da equipe de referência do Cras Mondubim, entre as quais se inclui o acompanhamento socioassistencial às famílias atendidas pelo Paif;
- d) A produção do conhecimento a partir da pesquisa social é sempre um processo inacabado, pois sinto um desejo de analisar, sob novos horizontes e perspectivas, as questões postas na pesquisa;
- e) Avaliei que, no meu processo investigativo, fui acometido por um forte senso de responsabilidade ética diante da emergência de impasses presentes nas análises que construí a partir do campo. Assim, adotei como estratégia retomar o diálogo com algumas das interlocutoras como forma de partilhar ponderações sobre “meus achados”.

Ressalto, por fim, o papel desempenhado pela pesquisa empírica na maturação do meu conhecimento sobre a construção da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim, revelando-me fecundas mediações sobre a manifestação desse fenômeno, a partir do contexto abrangido por esta pesquisa.

No próximo capítulo, demarco aportes analíticos sobre a construção da intersectorialidade no Paif do Cras Mondubim, município de Fortaleza.

## **5 A INTERSETORIALIDADE EM QUESTÃO NO EXERCÍCIO DO TRABALHO SOCIOASSISTENCIAL NA SER V: O CRAS MONDUBIM NO FOCO AVALIATIVO**

[...] Retomando ao encantamento, lembro que o senti no dia 07 de dezembro de 2012, quando realizava a entrevista com a informante daquele dia. Pela fala dela,

percebi o quanto a realidade era conectada. Alguns pontos levantados por ela me levavam a outras questões sobre o meu objeto de estudo, indicando as múltiplas determinações que o cercavam. Nesse momento, fiquei embriagado com as conexões que estava percebendo, tendo que fazer um esforço tremendo para permanecer atento à fala da entrevistada. Cícero Jacob (Trechos de Diário de Campo – CRAS Mondubim, 07 de dezembro de 2012).

No processo de desenvolvimento desta pesquisa, o contato com o real, com as falas de interlocutores e com as manifestações empíricas do meu objeto de estudo sempre se revelou um momento ímpar. Um momento em que toda complexidade e sedução da minha condição de sujeito pesquisador mais me foram impostas.

Nessas ocasiões, em que me reconheço sujeito pesquisador, sou invadido por um turbilhão de sentimentos. O real, com sua totalidade complexa, ao mesmo tempo em que me encanta, embriaga-me. Sinto-me grande, privilegiado, provocado. Meus sensores investigativos são aguçados: a intuição, a racionalidade, a ética, a dúvida... Diante desses momentos, sinto-me convicto da exatidão de Marx (1978) quando afirma: “o real é sempre maior do que qualquer pensamento ou elaboração teórica construída sobre ele”.

Em verdade, a manifestação empírica da construção da intersectorialidade na política de assistência social revela-se, para mim, a partir de um emaranhado de determinações e que, somada ao caráter dinâmico e transitório da sua constituição, impõe-me o desafio de exercer um contato investigativo e propositivo com essa questão, já que me posicionei diante da mesma a partir da condição de sujeito pesquisador.

O processo de pesquisa, certamente, ao tempo em que é determinado pela minha posição de sujeito pesquisador, também é determinante na (re)construção dessa identidade, assim como na definição dos resultados que advierem ao final desse percurso. A pesquisa, desse modo, configura-se como um dispositivo que viabiliza o contato com a complexidade do real e que apresenta possibilidade de criação ou gestação de novos conhecimentos, a partir desse contato. Sobre o potencial criativo da pesquisa, no processo de produção do conhecimento, afirma Carvalho (2009):

[...] pesquisar é aventurar-se nos caminhos íngremes e apaixonantes do conhecimento do que está escondido e/ou disperso nas aparências, nas evidências, buscando delinear determinações, reconstruir mediações que conferem sentido e significado aos fenômenos, fatos, representações circunscritos no real. É por em questão fatos, fenômenos, representações, classificações, versões... É desnaturalizar o que é dado como “natural”, é desconstruir o que se apresenta como construído. (CARVALHO, 2009, p. 130)

Pelo exposto, a pesquisa, materializando-se como uma construção em processo, ao tempo que permite a gestação de novos conhecimentos, viabiliza o diálogo, o questionamento, a desconstrução ou o delineamento das “determinações” ou “mediações” constitutivas do real.

Neste capítulo, portanto, busco, em um processo de aproximações, delinear determinações e mediações que caracterizam o estabelecimento da intersetorialidade no Paif da SER V e, de forma mais específica, no Cras Mondubim. Considerando que se faz necessário estabelecer esclarecimentos iniciais, apresento o que ora denomino “explicitações de partida”: pontuo dimensões do percurso metodológico da pesquisa, a partir de um olhar crítico; apresento os (as) interlocutores(as) nos percursos da investigação, traçando um perfil geral dos(as) 54 profissionais da SER V que responderam ao questionário e circunscrevendo perfis específicos dos(as) 19 profissionais e usuários(as) do Cras Mondubim que participaram das entrevistas em profundidade; por fim, circunscrevo a dinâmica de sistematização e análise do material de campo, via “análise de conteúdo”, explicitando a dinâmica metodológica trabalhada.

Em um segundo momento da dinâmica expositiva do capítulo, realizo uma explanação do desenvolvimento do Paif no município de Fortaleza, retomando o desenho programático desse serviço e apresentando apreciações de interlocutores da pesquisa.

Em continuidade ao capítulo, discuto o objeto de investigação, nos marcos dos temas centrais que orientaram a análise de conteúdo no trabalho de sistematização e reflexão do material empírico.

## **5.1 Explicitações de partida: pontuações metodológicas, perfis dos(as) interlocutores(as) e dinâmica da sistematização e análise do material de campo**

Acontece que a vida dos livros é tão caótica quanto a nossa e não se coíbe de subverter a vida da ordem com a desordem da vida.  
Boaventura de Sousa Santos

Com a utilização deste trecho do pensamento de Boaventura de Sousa Santos, busco retratar a trajetória, nem sempre retilínea e imune aos percalços decorrentes das contingências da vida, que circunscreve o desenvolvimento de uma pesquisa social, a construção de uma dissertação, tese ou de um livro, conforme exemplifica a epígrafe transcrita acima. Experiências como estas contrariam postulações assépticas de correntes do pensamento filosófico moderno ou pretensões, essencialmente formalistas, de institutos de pesquisa da atualidade.

No desenvolvimento desta pesquisa, fui apossado por contingências, cabendo ressaltar: contraí uma doença infectocontagiosa que apresenta rebatimentos de ordem social, psicológica e fisiológica; deixei de trabalhar na política de assistência social de Fortaleza e, ingressando no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) de um município do interior do Estado do Ceará, vivenciei uma série de readaptações, cuja transposição exigiu-me o dispêndio de tempo, atenção e energia. Essas contingências fizeram-me atrasar a construção desta dissertação de mestrado. Esse tempo de prolongamento adiou planos de um doutorado imediato, mas permitiu-me amadurecer na reflexão da temática desta pesquisa avaliativa.

De fato, o decurso desse tempo, contraditoriamente, possibilitou-me enxergar minha trajetória nesta pesquisa, assim como as críticas e recomendações da banca de qualificação, com um distanciamento imune aos apegos manifestados logo após a realização desse exame. Em verdade, esse tempo ampliado contribuiu para que a condição de sujeito pesquisador constituísse o cerne das referências e dos posicionamentos que, hoje, elaboro sobre a política de assistência social de Fortaleza e, de forma mais específica, sobre a construção da intersectorialidade no âmbito do Paif do Cras Mondubim.

Nessa direção, destaco meu novo posicionamento diante da crítica, emitida por membros da banca de qualificação, de ter realizado viés quando, no texto apresentado nesse exame, analisei que, no âmbito dos atendimentos

do Paif do Cras Mondubim, as articulações interinstitucionais realizadas para encaminhar as demandas de famílias referentes à alteração de dados do Cadastro Único ou à reversão das situações de descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família não configuravam o estabelecimento da intersetorialidade, visto que se restringiam, em sua grande maioria, à realização de interfaces com as políticas de educação e saúde e, portanto, desconsideravam a perspectiva de “universalidade do atendimento”, prevista na Loas. Hoje, em meio ao aprofundamento das categorias analíticas da pesquisa e à exaustiva análise do material coletado no campo, concluo que as articulações interinstitucionais, adquirindo configurações ou níveis de aprofundamento diferenciados, podem alcançar o *status* de uma articulação intersetorial e, portanto, assumem a dimensão preceituada pelos autores Morin (2006) e Inojosa (2012).

Como decorrência desse processo de maturação, concluo que, no âmbito de um traçado metodológico que se referencia em postulações do “racionalismo aberto e crítico”<sup>79</sup>, somente com o esgotamento das potencialidades elucidativas emergidas com o movimento de articulação entre as vias teórico-analíticas do objeto de estudo e as provocações e enunciações do material coletado no trabalho de campo, é possível alcançar um nível de construção analítica como a que intencionei apresentar quando da defesa do meu texto de qualificação. Como afirma Carvalho (2009, p. 127), “o processo de construção do conhecimento pressupõe a tessitura teoria/empíria”.

Outra importante pontuação metodológica a ser apresentada diz respeito à constatação do potencial do estudo de caso como recurso estratégico para o desenvolvimento de um percurso investigativo, no âmbito de uma pesquisa avaliativa.

Conforme explicitada no IV capítulo, a justificativa para a realização de uma pesquisa numa realidade específica encontra-se na peculiaridade que a mesma adquire em relação à manifestação contextual de um fenômeno em

---

<sup>79</sup> “Racionalismo aberto e crítico” é a postulação de via do conceber e fazer ciência circunscrita pela professora Alba Maria Pinho de Carvalho, cuja sistematização encontra-se presente nas referências Carvalho (2014; 2009).

estudo<sup>80</sup>. Pontuo que essa peculiaridade, ao promover a vinculação do caso específico às suas macrodeterminações sociais, inevitavelmente, viabiliza a realização de mediações analíticas em relação ao contexto em que está inserido o fenômeno em estudo. Essa constatação vai de encontro a críticas que, como decorrência do enfoque empírico suscitado pelo estudo de um caso específico, postulam restrições analíticas de pesquisas que se constroem a partir da utilização dessa estratégia de investigação.

Desse modo, neste capítulo, no âmbito das análises sobre a construção da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim, busco realizar mediações trazendo a realidade configurada pela SER V, como forma de ampliar a discussão do fenômeno pesquisado, em um nível maior da sua manifestação empírica. Esse esforço constitui-se em um rico processo de construção analítica, visto que me permitiu vivenciar a experiência de articulação das abordagens quantitativa e qualitativa no desenvolvimento de processos, como: implementação das estratégias de coleta das informações; enfoque e construção das análises e, por fim, apresentação do material coletado no campo. Ressalto, contudo, que a efetivação desse processo de construção se revelou viável, visto que se valeu das potencialidades metodológicas suscitadas pela utilização do estudo de caso como principal estratégia investigativa.

No que diz respeito à apresentação de profissionais com nível superior e médio do Paif da SER V – respondentes do questionário aplicado nesta pesquisa – é possível configurar um perfil geral dos mesmos a partir da observação e do cruzamento de dados que condensam informações de aspectos da vida pessoal e da trajetória profissional e situação trabalhista do grupo de profissionais em referência. Ressalto que a temporalidade das informações está circunscrita ao ano de 2012, época que abrange a quase totalidade do trabalho de campo desta pesquisa.

---

<sup>80</sup> As justificativas teórico-metodológicas e empíricas para a realização de um estudo de caso, como estratégia investigativa, estão contidas em argumentos presentes no quarto capítulo desta dissertação.

Nessa direção, exponho duas tabelas que apresentam, inicialmente, informações restritivas aos 27 (vinte e sete) profissionais de nível superior<sup>81</sup>. Senão, vejamos:

**Tabela 2** – Informações pessoais dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, dezembro de 2012.

Informações Pessoais	Nº	%
<b>Sexo (N*=27)</b>		
Feminino	27	100
<b>Faixa Etária (N=27)</b>		
26 a 35 anos	21	77,78
36 a 45 anos	6	22,22
<b>Cor/ Raça (N=27)</b>		
Branca	9	33,33
Parda	18	66,67
<b>Religião (N=27)</b>		
Católica	17	62,96
Protestante	3	11,11
Espírita	4	14,81
Não possui	3	11,11
<b>Estado Civil (N=27)</b>		
Solteiro (a)	13	48,15
Casada (a)	12	44,44
União Estável	2	7,41
<b>Renda familiar (N=27)</b>		
1 salário mínimo	1	3,70
Mais de 1 até 2 salários mínimos	2	7,41
Mais de 2 até 3 salários mínimos	9	33,33
Mais de 3 até 4 salários mínimos	2	7,41
Mais de 4 até 5 salários mínimos	9	33,33
Mais de 5 até 6 salários mínimos	4	14,81

Fonte: Elaboração do pesquisador.

**Tabela 3** - Trajetória profissional e situação trabalhista dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, dezembro de 2012.

Dados	Nº	%
<b>Formação Escolar/Acadêmica (N*=27)</b>		
Assistente Social	21	77,78
Psicólogo(a)	5	18,52

<sup>81</sup> Na construção destas tabelas tomei como base as orientações e referências trabalhadas na disciplina Métodos de Análise Quantitativa e Qualitativa I da qual fui aluno durante o cumprimento da grade curricular do Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. Cabe esclarecer que, para efeito de exposição das tabelas, limito-me a apresentar, em cada variável, as alternativas existentes no universo pesquisado.



Não respondeu	1	3,70
<b>Função na assistência social (N=27)</b>		
Coordenador(a)	7	25,93
Técnico(a)	20	74,07
<b>Vínculo empregatício com a assistência Social (n=27)</b>		
Profissional Terceirizado	27	100
<b>Tempo de serviço na assistência social (N=27)</b>		
1 mês a 2 ano	7	25,93
Mais de 2 a 5 anos	14	51,85
Mais de 5 a 10 anos	5	18,52
Não respondeu:	1	3,70
<b>Desenvolvimento de trabalho em outras políticas públicas (N=35)</b>		
Saúde	5	14,29
Educação	2	5,71
Habitação	4	11,43
Desenvolvimento Econômico	0	0,00
Assessoria e consultorias	1	2,86
Organizações Não-Governamentais	6	17,14
Ensino, pesquisa e extensão	1	2,86
Criança e adolescente	6	17,14
Sistema de Garantia de Direitos (Ministério Público, Defensoria Pública e Conselhos Tutelares).	1	2,86
Outros. Especificar: _____	3	8,57
Não respondeu:	6	17,14

**Fonte:** Elaboração do pesquisador.

Quanto ao sexo, a totalidade dos profissionais de nível superior, respondentes do questionário, é constituída por mulheres cuja preponderância da formação acadêmica em Serviço Social se constitui em um aspecto a ser destacado na configuração do campo de trabalho da política de assistência social, no âmbito da SER V. De fato, a profissão de serviço social representa 77,78% da totalidade das funções de nível superior que integram o Paif da área geográfica em estudo.

Esse aspecto, a despeito da trajetória que demarca a construção da política de assistência social, justifica a atuação, ainda marcante, de determinados estereótipos de gêneros que, inevitavelmente, creditam um conjunto de rebaixamentos e desvalorizações a campos de trabalho e/ou profissões que são constituídas, majoritariamente, por mulheres.

Noutra direção, entendo que a maior incidência da categoria profissional de assistentes sociais na ocupação dos cargos de nível superior do Paif da SER V contribui para que o campo de trabalho da política de

assistência social, dessa área específica de Fortaleza, apresente restrições quanto à presença e à disponibilização de um conjunto diverso de conhecimentos e atribuições técnico-científicas, justificando, desse modo, a necessária realização de articulações interinstitucionais, como forma de subverter essa importante limitação apresentada pelo serviço em estudo.

No que diz respeito à forma de vinculação trabalhista com a política de assistência social, a totalidade desse grupo de profissionais é regida por processos de contratualização terceirizada, operacionalizados através da mediação de uma empresa de prestação de serviços. Esse fato evidencia a extensão das estratégias de reestruturação e precarização do mercado de trabalho, no âmbito do contexto brasileiro de “ajuste estrutural à nova ordem do capital”, ao campo governamental da política de assistência social e, portanto, as sujeições às múltiplas e já conhecidas consequências que são caudatárias desse processo.

Outro importante aspecto a ser destacado sobre o perfil dos profissionais de nível superior constitui o fato de que 51,85% possuem mais de 2 a 5 anos de exercício profissional na política de assistência social. Esse dado, articulado à vasta experiência de trabalho em políticas públicas diversas, corrobora a habilitação desse grupo de profissionais para discorrer sobre a temática do estabelecimento da intersetorialidade no âmbito da política pública de assistência social.

Destaco, por fim, que esse grupo de profissionais também apresenta uma explícita concentração quantitativa na composição das variáveis: faixa etária, cor/raça e religião, possibilitando realizar um agrupamento dos dados absolutos que, proporcionalmente, assume a seguinte configuração: 77,78% das profissionais possuem de 26 a 35 anos; 66,67% afirmam-se de cor parda; 62,96% pertencem à religião católica.

Em se tratando dos profissionais de nível médio, apresento as seguintes tabelas:

**Tabela 4** – Informações pessoais dos profissionais de nível médio do Paif da SER V, dezembro de 2012.

Informações Pessoais	Nº	%
----------------------	----	---

<b>Sexo (N*=27)</b>		
Masculino	6	22,22
Feminino	21	77,78
<b>Faixa Etária (N=27)</b>		
18 a 25 anos	7	25,93
26 a 35 anos	17	62,96
36 a 45 anos	3	11,11
<b>Cor/ Raça (N=27)</b>		
Branca	8	29,63
Parda	16	59,26
Preta	3	11,11
<b>Religião (N=27)</b>		
Católica	12	44,44
Protestante	9	33,33
Espírita	1	3,70
Não possui	2	7,41
Não respondeu	3	11,11
<b>Estado Civil (N=27)</b>		
Solteiro (a)	15	55,56
Casada (a)	8	29,63
Divorciado (a)*	2	7,41
União Estável	2	7,41
<b>Renda familiar (N=27)</b>		
1 salário mínimo	8	29,63
Mais de 1 até 2 salários mínimos	12	44,44
Mais de 2 até 3 salários mínimos	3	11,11
Mais de 3 até 4 salários mínimos	1	3,70
Mais de 4 até 5 salários mínimos	2	7,41
Mais de 10 salários mínimos	1	3,70

**Fonte:** Elaboração do pesquisador.

**Tabela 5** – Trajetória profissional e situação trabalhista dos profissionais de nível médio do Paif da SER V, dezembro de 2012.

Dados	Nº	%
<b>Formação Escolar/Acadêmica (N*=27)</b>		
Nível Médio Completo	23	85,19
Nível Técnico Completo, especifique:	1	3,70
Pedagogo(a)	2	7,41
Não respondeu:	1	3,70
<b>Função na assistência social (N=27)</b>		
Atividades Administrativas (Apoio Administrativo, Serviços Gerais, Recepção de Pessoal, Transporte, Cozinha, Arquivo, Almoxarifado e Patrimônio);	16	59,26
Outra. Especificar	9	33,33
Não respondeu	2	7,41
<b>Vínculo empregatício com a assistência Social (N=27)</b>		

Profissional Terceirizado	27	100
<b>Tempo de serviço na assistência social (N=27)</b>		
1 mês a 2 ano	11	40,74
Mais de 2 a 5 anos	6	22,22
Mais de 5 a 10 anos	10	37,04
<b>Desenvolvimento de trabalho em outras políticas públicas (N=28)</b>		
Saúde	2	7,41
Educação	7	25,93
Assessoria e consultorias	1	3,70
Organizações não-governamentais	2	7,41
Ensino, pesquisa e extensão	1	3,70
Criança e adolescente	1	3,70
Outros. Especificar: Monitor de Recreação	5	18,52
Não respondeu:	9	33,33

**Fonte:** Elaboração do pesquisador.

Com base nessas duas tabelas, avalio, de partida, que dois dados merecem destaque especial, a saber: 74,07% dos profissionais de nível médio integram famílias cuja totalidade da renda adquirida perfaz valores de 1 até 2 salários mínimos (29,93% possuem famílias que recebem apenas 1 salário mínimo e 44,44% possuem famílias que recebem valores de mais de 1 até 2 salários mínimos); 100% desses profissionais possuem contrato de trabalho realizado por meio de empresas que terceirizam os serviços desenvolvidos. O cruzamento desses dados permite, inevitavelmente, circunscrever inúmeras conjecturas referentes às parcas possibilidades dessas famílias de terem suas necessidades básicas atendidas, considerando-se a totalidade dos rendimentos que apresentam.

Outro importante dado a ser destacado diz respeito ao fato de que 59,26% da totalidade dos profissionais possuem mais de 2 até 10 anos de trabalho na política pública de assistência social, configurando-se, portanto, uma margem adequada de tempo para discorrer sobre a temática em estudo nesta pesquisa.

Seguindo a lógica de apresentação dos perfis a partir da concentração quantitativa de variáveis específicas, apresento os seguintes dados: 77,78% dos profissionais são do sexo feminino; 55,56% são solteiros(as); 85,19% possuem o nível médio completo.

Quanto aos profissionais de nível superior e de nível médio e aos (às) usuários(as) do Paif do Cras Mondubim que participaram das entrevistas, circunscrevo perfis específicos a partir da enunciação de informações referentes a aspectos de identificação pessoal<sup>82</sup>, da configuração familiar e da trajetória profissional que foram transpostos dos depoimentos dos mesmos. Ressalto que, ao me referir a esses sujeitos, utilizo uma denominação que inclui a palavra interlocutor(a), seguida de um número específico. A primeira constitui uma paráfrase ao autor Cardoso de Oliveira (1984)<sup>83</sup>, visto que comungo da sua aceção para este termo. A aposição de um número demarca a sequência cronológica de realização das entrevistas.

Destaco, ademais, que optei por demarcar o gênero das pessoas entrevistadas na própria flexão do termo denominativo desses sujeitos, ou seja, utilizo, de imediato, a expressão interlocutora ou interlocutor. A adoção dessa medida deve-se ao fato de que esses(as) entrevistados(as), constituindo-se em sua absoluta maioria por pessoas do gênero feminino, têm essa condição explicitada nos textos que descrevem seus perfis apresentados abaixo, tornando-se inadequado o uso de expressões dúbias como interlocutor. Essas expressões ou o uso do masculino plural são utilizados quando apenas me reporto a construções analíticas ou a questões que abranjam a integralidade desse coletivo.

Realizados esses esclarecimentos iniciais, segue a explicitação dos referidos perfis:

**Interlocutora 1:** Profissional de nível superior, 37 anos, sexo feminino. Graduou-se em 1998, em Serviço Social na Universidade Estadual do Ceará (UECE). É casada e tem uma filha. Com dez anos de exercício na profissão, passou 4 anos sem trabalhar. Não possui curso de pós-graduação. Nunca participou de movimentos sociais ou de instâncias de controle social. Iniciou sua carreira profissional na política de saúde em Centro de Acompanhamento Psicossocial (Caps) no interior do Estado do Ceará. Trabalha, portanto, há 2

---

<sup>82</sup> Algumas poucas interlocutoras não quiseram revelar a idade.

<sup>83</sup> A exposição dos argumentos que justificam a utilização, no desenvolvimento do percurso investigativo aqui circunscrito, do termo interlocutor(a), cunhado pelo antropólogo Cardoso de Oliveira (1984), encontra-se presente no IV capítulo desta dissertação.

anos e 6 meses na política de assistência social. **Entrevista realizada no dia 27/08/2012.**

**Interlocutora 2:** Profissional de nível superior, 35 anos, sexo feminino. Graduou-se em 2003.2, em Serviço Social na UECE. Iniciou sua carreira profissional no interior do Estado, sempre trabalhando na política de assistência social. São, portanto, 9 anos de exercício nesta política pública. Não possui curso de pós-graduação. Nunca militou em movimentos sociais. Já participou do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando trabalhou no interior do Estado do Ceará. **Entrevista realizada no dia 27/08/2012.**

**Interlocutora 3:** Profissional de nível superior, 35 anos, sexo feminino. Graduou-se em 2003, em Serviço Social na UECE. É casada, possui um filho. Nove anos de exercício na profissão, tendo parado por 6 meses em razão da licença maternidade. Iniciou sua carreira em um município do interior do Estado. Trabalhou na política de saúde com programas e projetos voltados para mulheres. Nunca participou de movimento social. Assessorou conselhos de direitos como: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Comdica. Sua escolha pelo exercício profissional na política de assistência social foi circunstancial, por ser a proposta que apareceu logo que se formou. **Entrevista realizada em 05/12/2012.**

**Interlocutora 4:** Profissional de nível superior, 28 anos, sexo feminino. Graduou-se em 2010.2. Começou a trabalhar na política de assistência social em fevereiro de 2011. Não possui curso de pós-graduação. Aproximadamente, tem um ano e meio de exercício profissional. Não possui militância em nenhum tipo de movimento social. Foi do CMAS, em um município do interior do Estado. **Entrevista realizada no dia 10/12/2012.**

**Interlocutora 5:** Profissional de nível superior, 38 anos, sexo feminino. É casada e possui um filho. Graduou-se em Serviço Social na UECE, no ano de 1997. Com 14 anos de experiência profissional na política de assistência social,

tendo trabalhado em municípios de pequeno e médio porte e na capital do Estado do Ceará. Nesse período, ocupou as funções de assistente social e de secretária dessa política pública. Também, assessorou o trabalho do Comdica e do CMAS. Não tem experiência na militância de movimentos sociais.

**Entrevista realizada no dia 10/12/2012.**

**Interlocutora 6:** Profissional de nível superior, 32 anos, sexo feminino. É casada e tem uma filha. Graduou-se em Serviço Social na UECE, no ano de 2003. Pós-graduação *latu sensu* em “Gestão de Saúde Pública”. Estagiou na Política de Assistência Social e, após ter concluído a graduação, continuou trabalhando nessa área. Possui 8 (oito) anos e meio de exercício profissional e não apresenta experiência como militante de movimentos sociais. Já participou da dinâmica de funcionamento do CMAS de Fortaleza, visto que o desenvolvimento da função de assistente social lhe exigia manter contato com esta instituição. **Entrevista realizada em 11/12/2012.**

**Interlocutora 7:** Profissional de nível superior, 24 anos, sexo feminino. Graduou-se em Serviço Social na UECE, no ano de 2010. Fez estágio na política de assistência social e no setor de Serviço Social de uma empresa. Três anos de exercício profissional. Durante esse período, exerceu a função de assistente social na política de Assistência Social e agente administrativo na mesma empresa em que desenvolveu estágio. Não tem militância em movimentos sociais e nunca participou de conselhos ou instâncias de controle social. **Entrevista realizada no dia 14/12/2012.**

**Interlocutora 8:** Profissional de nível superior, 36 anos, sexo feminino. Graduou-se em Serviço Social na UECE, no ano de 2000. Possui pós-graduação *latu e stricto sensu*. Fez estágio nas áreas de habitação e empresa. Logo que se graduou, começou a trabalhar na política de assistência social, pela circunstância de uma proposta de trabalho que surgiu no período. Tem onze anos de exercício profissional na política de assistência social. Não possui experiência na militância de movimentos sociais. Teve contato com a dinâmica de trabalho de um conselho de políticas públicas a partir das

competências do seu exercício profissional. **Entrevista realizada no dia 17/12/2012.**

**Interlocutora 9:** Profissional de nível superior, sexo feminino. Graduiu-se em Serviço Social na UECE, no ano de 2002. Fez estágio em uma Organização não Governamental (ONG) do município de Fortaleza. Aproximadamente, tem 10 anos de exercício profissional, tendo iniciado sua trajetória na mesma ONG em que estagiou. Em 2007, começou a trabalhar na Política de Assistência Social de Fortaleza. Atualmente, também integra o colegiado do CMAS deste município. Adentrou, nesta instituição, como representante da sociedade civil e, posteriormente, foi eleita como representante governamental. Nunca participou de nenhum movimento social. **Entrevista realizada no dia /12/2012.**

**Interlocutora 10:** Profissional de nível médio, 33 anos, sexo feminino. Tem um filho. Possui o ensino médio completo. Trabalha há 7 (sete) anos na política de assistência social de Fortaleza, constituindo-se esta a sua primeira experiência profissional. Nunca participou de nenhum movimento social ou de instâncias de controle social. **Entrevista realizada no dia 27/12/2012.**

**Interlocutor 11:** Profissional de nível médio. Sexo masculino. Possui uma deficiência física. É solteiro e não tem filhos. Está cursando a última série do ensino médio. Trabalha há 1 (um) mês e 15 (quinze) dias na política de assistência social, argumentando, desse modo, que não conhece muita coisa sobre essa política pública. Trabalhou, anteriormente, em uma empresa da região metropolitana do município de Fortaleza. Não possui experiência na militância de movimentos sociais ou de participação em conselhos ou instâncias de controle social. **Entrevista realizada no dia 02/01/2013.**

**Interlocutora 12:** Profissional de nível médio, 28 anos, sexo feminino. É casada e tem 1 (uma) filha. Possui o Ensino médio completo. Trabalha há 7 (sete) anos na política de assistência social, constituindo-se esta a sua segunda experiência profissional. Anteriormente, trabalhou durante 1 (um) ano



em uma creche municipal. Não tem experiência na militância de movimentos sociais. **Entrevista realizada no dia 02/01/2013.**

**Interlocutora 13:** Usuária da política de assistência social, 73 anos, sexo feminino. É atendida pelo Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), recebendo um salário mínimo por mês. É separada e mora com seus netos e bisnetos. Participa das atividades promovidas pelo Cras Mondubim desde a construção dessa unidade pública, em 2001, quando ainda se denominava “Salão dos Idosos”, no contexto da Gestão do Prefeito Juraci Magalhães. Atualmente, integra o público do Serviço de Fortalecimento de Vínculos para Idosos (SCFV) e é atendida, assim como toda a sua família, pelo Paif. **Entrevista realizada no dia 02/01/2013.**

**Interlocutora 14:** Profissional de nível superior, 30 anos, sexo feminino. É casada e possui uma filha. Graduiu-se em Serviço Social na UECE, no ano de 2004. Atualmente, cursa uma pós-graduação *latu senso* na área da saúde. Possui 9 (nove) anos de exercício profissional, tendo desenvolvido funções nas políticas de saúde, juventude e direitos humanos. Considera-se uma militante da política de assistência social, lutando por questões relacionadas ao fortalecimento do campo de trabalho dessa política pública. **Entrevista realizada no dia 04/01/2013.**

**Interlocutora 15:** Usuária da política de assistência social, viúva, sexo feminino, não quis revelar a idade. Há aproximadamente 04 (quatro) anos, participa de grupo socioeducativo para famílias, realizado no âmbito do Paif do Cras Mondubim. A filha de 17 (dezessete) anos também participa de grupo socioeducativo promovido pelo referido Cras. **Entrevista realizada no dia 04/01/2013.**

**Interlocutora 16:** Usuária da política de assistência social, casada, sexo feminino, idade não informada. Foi atendida pela política de assistência social de Fortaleza com a concessão de benefício eventual. Há 1 (um) ano, participa

de grupo socioeducativo para famílias, realizado no âmbito do Paif do Cras Mondubim. **Entrevista realizada no dia 04/01/2013.**

**Interlocutora 17:** Usuária da política de assistência social, sexo feminino, idade não informada. Foi atendida pela política de assistência social de Fortaleza com a concessão de benefício eventual. Seus netos participam, no Cras Mondubim, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV para crianças de 06 a 15 anos. Integra a Pastoral da Criança e, por isso, desenvolve um trabalho em parceria com o Cras. **Entrevista realizada no dia 04/01/2013.**

**Interlocutora 18:** Usuária da política de assistência social. É casada e possui 2 (dois) filhos. Estudou até a 3ª série do Ensino Fundamental. É evangélica, sendo esta condição uma forte referência na construção da identidade desta interlocutora. Relata que era “portadora de deficiência múltipla, falência dos órgãos”, tendo que se submeter a uma cirurgia no cérebro para a retirada de um tumor. Ao fazer a cirurgia, a deficiência múltipla foi superada. Já foi delegada do Orçamento Participativo da Cidade de Fortaleza, no contexto da gestão da Prefeita Luizianne Lins e relata ser integrante do “Movimento de Mulheres Moradoras do Corrupião”. **Entrevista realizada no dia 11/01/2013.**

**Interlocutor(a) 19:** Profissional de nível superior. Casada, 41 anos. Graduou-se em Serviço Social, no ano de 1994, na UECE. Possui duas pós-graduações *latu senso*. Trabalha há 15 anos como assistente social, na Política de Assistência Social. Já integrou os colegiados do CMAS e do COMDICA. **Entrevista realizada no dia 21/01/2013.**

No que diz respeito à diferenciação das falas/relatos<sup>84</sup> dos(as) interlocutores(as), percebi determinadas especificidades decorrentes de diferentes fatores: diversidade dos lugares de inserção dos sujeitos na política de assistência social; distinções quanto às trajetórias de vida pessoal; diferenciações de formação escolar/acadêmica; tempos distintos de

---

<sup>84</sup> Utilizei a expressão conjugada “fala/relato” como forma de demarcar as diferentes formas com as quais os(as) interlocutores(as) se remeteram aos temas debatidos, qual seja: fala oral ou relato escrito, considerando que, na pesquisa, foram aplicados questionários com perguntas abertas e fechadas e foram realizadas entrevistas, com a utilização de um gravador.

desenvolvimento profissional; diferentes vivências de formação política. Nessa direção, nas falas/relatos dos(as) interlocutores(as) é possível evidenciar aspectos que merecem destaque:

- Alterações em relação à forma como se remeteram às temáticas debatidas: alguns interlocutores se utilizaram da enunciação de categorias analíticas, de referência à conjuntura política nacional ou a normativas da política de assistência social; outros se utilizaram da exemplificação de questões da prática profissional ou de rotinas do cotidiano;
- Diferenças quanto à vivência do processo de entrevista: constatei que a maioria revelou satisfação e total entrosamento ao longo das respostas; alguns poucos revelaram nervosismo e insegurança no decorrer da entrevista, sobretudo no início, deixando de aprofundar alguns temas.

As transcrições das falas colhidas nas entrevistas somada aos relatos escritos dos questionários e aos registros das observações contidos no meu caderno de anotações resultaram num expressivo volume de textos que, emergidos do campo em seu estado bruto, constituem uma significativa parte do material que subsidia a elaboração de análises acerca da construção da intersectorialidade no Paif da Ser V e do Cras Mondubim, município de Fortaleza<sup>85</sup>.

O processo de sistematização e análise desse material exige o uso de metodologias que, rigorosa e efetivamente, assegurem o potencial elucidativo que o mesmo apresenta. Ciente da complexidade dessa exigência, proponho a utilização da estratégia investigativa circunscrita pela análise de conteúdo, segundo proposições teórico-metodológicas configuradas a partir da produção científica de Laurence Bardin (2010) e Alba Carvalho (1983).

A primeira dessas autoras concebe a análise de conteúdo como uma estratégia que, assumindo múltiplas configurações e aplicando-se a formas diversificadas de discursos, viabiliza a produção de conhecimentos e revela

---

<sup>85</sup> Ressalto que as perguntas com enfoque quantitativo e os documentos que foram levantados no trabalho de campo, também compõem o conjunto do material que embasam a construção das análises desta pesquisa.

inteira adequação a percursos investigativos que apresentam enfoques qualitativo, quantitativo ou constituem uma articulação metodológica entre essas duas abordagens. Senão, vejamos:

O que é análise de conteúdo atualmente? Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis, em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas – desde o cálculo de inferência que fornece dados cifrados até a extração de estruturas traduzíveis em modelos – é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. **Absolve e cauciona o investigador por esta atração pelo escondido, o latente, o não aparente, o potencial de inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem. Tarefa paciente de “desocultação”, responde a esta atitude de voyeur de que o analista não ousa confessar-se e justifica a sua preocupação, honesta, de rigor científico.** Analisar mensagens por essa dupla leitura, em que uma segunda leitura substitui a leitura “normal” do leigo, é ser agente duplo, detetive, espião [...] (BARDIN, 2010, p. 11, grifos meus).

Essa formulação de Laurence Bardin (2010), ademais, apresenta proposições cuja aplicabilidade circunscreve fecundas e importantes balizas teórico-operacionais na conformação do processo de sistematização e análise de conteúdo, a saber: atribui igual importância, na operacionalização desse recurso investigativo, ao papel dos rigores formais e objetivos do fazer ciência e à manifestação da fecundidade presente na atuação subjetiva do sujeito pesquisador; materializa-se como uma estratégia que mantém o prazer pela descoberta sempre atuante e em estado de permanente vigília.

Na sequência da explicitação da dinâmica de sistematização e análise do material de campo desta pesquisa, demarco referência a postulações de Alba Carvalho (1983)<sup>86</sup> que, apoiando-se na experiência vivenciada com a operacionalização da alternativa de análise de conteúdo formulada por Míriam Limoeiro Cardoso (2010), consegue demonstrar, com clareza e objetividade, todas as nuances que configuram o potencial criativo circunscrito pela dinâmica de análise de conteúdo da qual é defensora. Num esforço de síntese das trilhas construídas por Alba Carvalho (1983), em

---

<sup>86</sup> A íntegra das postulações de Alba Carvalho sobre o tema em pauta está presente na introdução do seu trabalho de dissertação de mestrado que, assumindo a forma de livro, foi publicado pela Cortez, no ano de 1983, com o seguinte título: *A questão da transformação e o trabalho social: uma análise Gramsciana*.

conformidade à proposição de Míriam Limoeiro Cardoso<sup>87</sup>, transcrevo a seguinte formulação que avalio constituir-se o cerne das suas postulações acerca do tema em discussão:

Mirian Limoeiro Cardoso, partindo da constatação da insuficiência do método de análise de conteúdo tradicional e do método de análise estrutural em termos de capacidade explicativa, configura uma nova técnica de análise de conteúdo, a partir de indicações dos dois referidos métodos, buscando ultrapassar no processo do conhecimento o nível de descrição para o nível da análise. Essa sua proposição metodológica, fundada no papel decisivo da orientação teórica na construção do conhecimento do real, faz a ligação entre teoria e material empírico. O processo metodológico inicia-se com a configuração de uma teoria no sentido da delimitação de categorias fundamentais que precisam ser simples e suficientemente gerais para orientar todo o processo de investigação. Tendo por base as categorias teóricas fundamentais e a especificidade do objeto de estudo, definem-se as unidades de análise que são os temas. Os temas, como unidades de análise, expressam feixes de relações, ou seja, uma combinação de relações. Os temas são constituídos por itens que configuram determinadas relações em suas diferentes possibilidades, marcando assim os diversos posicionamentos que podem ser assumidos em cada tema. (CARVALHO, 1983, p. 18,19, os grifos são da autora).

Desse modo, eu e minha orientadora, tendo como norte as balizas edificadas em torno das vias teórico-analíticas desta pesquisa e dos direcionamentos contidos no conjunto do material levantado no trabalho de campo, definimos sete temas que, subdivididos em itens correlacionados, constituem unidades que instrumentalizam e delineiam a dinâmica de análise de conteúdo operacionalizada nesta pesquisa.

Essa proposta, construída num trabalho empreendido a quatro mãos, busca revelar-se uma possibilidade que, efetivamente, assegure o cumprimento da exigência circunscrita acima, a saber: viabilizar a plena manifestação do potencial elucidativo circunscrito pelo conjunto do material de campo da pesquisa.

Assim, a configuração dos temas em pauta assume a seguinte proposição:

## TEMA 1

---

<sup>87</sup> Considero por demais necessário destacar que as formulações teórico-metodológicas de Alba Carvalho (1983) acerca da temática análise de conteúdo possuem como fonte de inspiração a autora Míriam Limoeiro Cardoso que, como resultado dos anos de trabalho como pesquisadora e docente de metodologia da pesquisa, acumulou larga experiência na aplicabilidade desse recurso investigativo e demarcou a construção de uma relevante produção científica sobre o mesmo.

## ENTENDIMENTO DE INTERSETORIALIDADE

- 1) *Atendimento integrado em um trabalho conjunto, mediante encaminhamentos, constituindo redes e parcerias;*
- 2) *Articulação/integração das políticas públicas em seu planejamento, execução e avaliação;*
- 3) *Encaminhamentos para determinados serviços demandados pelo público, com destaque para o Programa Bolsa Família;*
- 4) *Processo que o profissional/usuário revela dificuldade de explicitar o seu entendimento.*

### TEMA 2

#### CONCEPÇÃO ACERCA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Assistência social como política de proteção social, reproduzindo o discurso institucionalizado;*

*Assistência social como política de proteção social a assegurar proteções específicas para segmentos estruturalmente desprotegidos;*

*Assistência social como política que incorre no assistencialismo, incapaz de mobilizar energias emancipatórias;*

*Assistência social como forma de responder às demandas de pobreza, atender as urgências dos pobres.*

### TEMA 3

#### INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 1) *A política de assistência social, por sua própria natureza, exige a intersectorialidade;*
- 2) *A intersectorialidade é uma busca permanente no desenvolvimento da política de assistência social;*
- 3) *A assistência social apresenta uma especificidade como política, mas exige, na prática, a intersectorialidade;*

- 4) *A intersectorialidade é um processo que é atribuído à política de assistência social no conjunto das políticas sociais;*
- 5) *A intersectorialidade é um ideal inatingível no exercício da política de assistência social;*
- 6) *O profissional ou usuário revelou dificuldade em estabelecer esta relação;*
- 7) *O profissional ou usuário desconhece e ignora esta relação.*

#### **TEMA 4**

### **CONFIGURAÇÃO DO TRABALHO PROFISSIONAL DESENVOLVIDO NO PAIF, NO CONTEXTO DA SER V E DO CRAS MONDUBIM**

- 5 *Configuração da sequência processual do trabalho;*
- 6 *Configuração da natureza do serviço, dos critérios de inserção, dos objetivos, das aquisições do público e dos limites, no âmbito do trabalho no Paif;*
- 7 *Configuração das atividades e procedimentos desenvolvidos;*
- 8 *Desconhecimento do que seja Paif;*
- 9 *Confusão entre Paif e Bolsa Família.*

#### **TEMA 5**

### **AVALIAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ACERCA DA QUESTÃO DA INTERSETORIALIDADE NO SEU EXERCÍCIO PROFISSIONAL**

- 3 *Inexistência da intersectorialidade pela impossibilidade de construí-la/trabalho eminentemente isolado;*
- 4 *Intersectorialidade limitada, pontual, com precariedade e deficiência de comunicação, desconhecimento da rede de atendimento e dificuldade na efetivação e no retorno dos encaminhamentos;*
- 5 *Esforço e/ou efetivação da intersectorialidade, mediante encaminhamentos;*

- 6 *Existência de uma articulação mediante uma rede de serviços, parcerias e trabalho em conjunto;*
- 7 *Processo amplo de articulação no planejamento, execução e avaliação.*

## **TEMA 6**

### **ELEMENTOS FACILITADORES PARA O ESTABELECIMENTO DA INTERSETORIALIDADE**

- 1) *Realização de atividades em conjunto;*
- 2) *Amplitude da rede socioassistencial;*
- 3) *Conhecimento e mapeamento da rede de atendimento;*
- 4) *Qualificação e empenho da equipe;*
- 5) *Cadastro Único/Programa Bolsa Família como veículo para o estabelecimento da intersectorialidade;*
- 6) *Existência de condições objetivas de intersectorialidade.*

## **TEMA 7**

### **ELEMENTOS DIFICULTADORES PARA O ESTABELECIMENTO DA INTERSETORIALIDADE**

- 1) *Intensa sobrecarga de trabalho para os profissionais, considerando o pequeno número de técnicos(as);*
- 2) *Desconhecimento, pelos profissionais, da rede de atendimento, atuante no território;*
- 3) *Grande abrangência do território de atendimento do Paif, com uma demanda de público maior do que a capacidade de atendimento da equipe;*
- 4) *Centralidade e predominância da rotina de trabalho referente ao acesso e usufruto do Bolsa Família pelo público que busca o Cras.*



## **5.2 O Paif no município de Fortaleza: direcionamento programático e o desenvolvimento operacional do serviço a partir da realidade da SER V e do CRAS Mondubim**

### **5.2.1 À guisa de esclarecimento**

No âmbito das considerações que introduzem este capítulo, procuro, nesta seção, configurar o desenvolvimento do Paif no município de Fortaleza e, num esforço de aproximação ao objeto de estudo da pesquisa, ressaltar nuances que caracterizam o desenvolvimento deste serviço nos contextos específicos da SER V e do Cras Mondubim.

Entendo que esta explanação revela-se de extrema importância para que, na sequência da dinâmica expositiva do capítulo, possam ser apresentadas as múltiplas determinações que circunscrevem a construção da intersetorialidade no Paif do Cras Mondubim, no contexto da SER V.

Assim, na concretização desse esforço de configuração, adotei as seguintes estratégias de trabalho: levantamento e análise das principais normativas que demarcam a trajetória do Paif em nível do contexto nacional; levantamento e análise de documentos que configuram especificidades ao desenvolvimento deste serviço no município de Fortaleza; e análise de conteúdo dos relatos dos sujeitos da pesquisa como forma de demarcar nuances específicas à realidade da SER V e do Cras Mondubim.

### **5.2.2 O Paif em foco: desenho programático e apreciações de profissionais e usuários**

O primeiro documento oficial que se reporta ao Paif data de setembro de 2003 e se constitui em uma cartilha do Ministério da Assistência Social, órgão que respondia pela coordenação nacional da política de assistência social. Nessa cartilha, o Paif se intitula **Plano de Atendimento Integral à Família** e era apresentado para ser desenvolvido em unidades públicas da política de assistência social chamadas de Casas da Família, denominação que precede à criação dos Cras, no âmbito do Suas.

Na apresentação da referida cartilha, tem-se registrado o reconhecimento de que, a despeito de todos os avanços normativos e operacionais conquistados a partir da Constituição de 1988 e da Loas, a configuração brasileira da assistência social, no ano de 2003, ainda demarcava graves impedimentos para a sua afirmação como política de seguridade social, entre os quais se destaca:

**Ações pontuais, emergenciais, fragmentadas e superpostas persistem em manter o foco dos problemas sem contextualizá-los.** Desperdícios dos já escassos recursos, ausência de monitoramento, frágil participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento das Políticas Públicas, **além de significativa setorialização** e atendimentos com forte caráter clientelista ainda marcam as iniciativas dos governos e entidades prestadoras de serviços na área da Assistência Social. (BRASIL, 2003, pp. 1,2, grifos meus).

Esse contexto demarca, como um dos principais problemas da política de assistência social, o desenvolvimento desarticulado não só das suas ações, mas também em relação às outras políticas públicas, ocasionando a pouca efetividade e a fragmentação das intervenções programáticas, assim como a ineficiência no dispêndio dos recursos públicos.

Esta avaliação, somada à perspectiva de assistência social do documento – direcionada a partir das indicações da Loas<sup>88</sup> –, creditam à intersetorialidade a condição de “espinha dorsal” no desenvolvimento do Paif. Tem-se confirmada essa constatação ao se verificar as demandas que o documento, em referência, apresenta ao Paif. Senão, vejamos:

Há **necessidade de um Programa** que funcione como sistema ordenador das ações de Assistência Social, **capaz de articular e integrar**, e que tenha como seus objetivos a promoção familiar, a descentralização político-administrativa, **além da integração e complementaridade das ações governamentais e da sociedade através de redes.** [...] Esse núcleo [referindo-se a unidade pública onde será desenvolvido o Paif] será **referência para a estruturação ou potencialização da rede local de serviços que, integrando programas, projetos, serviços, benefícios e equipamentos – inclusive de outras políticas públicas,** garantindo espaços de crescimento e emancipação social. (BRASIL, 2003, pp. 2, 3 grifos meus).

---

<sup>88</sup> Conforme visto em outras partes desta dissertação, a conceituação da política de assistência social – disposta na Loas – articula a esta política categorias que, inevitavelmente, demandam o estabelecimento da intersetorialidade no âmbito da mesma.

Neste documento, fica explícito que a dificuldade de articulação e complementação de ações, a partir da perspectiva integrada da constituição de redes de intervenção, são uns dos principais desafios da política de assistência social, circunscrevendo a necessidade de criação e desenvolvimento de um programa que responda a essa expectativa. Nessa direção, é que o documento apresenta como uma das principais diretrizes do Paif:

Assegurar, com base na organização técnica da intervenção, **a superação da abordagem fragmentada e individualizadora, através da articulação das medidas sócio-assistenciais**, tendo como finalidade a potencialização dos atuais programas e o seu redirecionamento para a produção de ações governamentais comprometidas com a construção de trajetórias de inclusão para as famílias submetidas à pobreza e à exclusão social. (BRASIL, 2003, p. 20, grifos meus).

A perspectiva que demarca a incitação ao estabelecimento da intersetorialidade no Paif está presente em todos os itens constitutivos da primeira proposta oficial desse serviço, reforçando o lugar fundante dessa categoria no seu desenvolvimento.

Seguindo a trajetória histórica da política de assistência social, em 8 de abril de 2004, é aprovada pelo MDS a Portaria nº 78<sup>89</sup> que cria oficialmente o Paif e modifica o desdobramento da sigla denominativa do serviço para **Programa de Atenção Integral à Família**.

No dia 19 de maio de 2004, é aprovado o Decreto Federal nº 5058<sup>90</sup> que torna o Paif uma “Ação Continuada de Assistência Social”, passando a integrar a rede de serviços continuados dessa política (Rede Sac). Essa medida representa uma grande conquista na história do Paif, visto que passa a integrar um conjunto de ações financiado, em caráter permanente, com recursos do Governo Federal.

Com a publicação da PNAS\2004, em 15 de outubro de 2004<sup>91</sup>, é estabelecido que o Paif se constitui no principal serviço do Cras, devendo todas as outras ações, dessa unidade pública, estar a ele referenciadas. No entanto, neste documento, não são suficientemente apresentadas configurações da metodologia de desenvolvimento do Paif. Cabe destacar, entretanto, a

---

<sup>89</sup> Essa portaria foi publicada no Diário Oficial da União no dia 13 de abril de 2004.

<sup>90</sup> Esse decreto foi publicado no Diário Oficial da União no dia 20 de maio de 2004.

<sup>91</sup> A PNAS foi aprovada através da resolução nº 145 do CNAS e publicada no Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2014.

permanência da mesma denominação, anteriormente oficializada para o serviço, qual seja: **Programa de Atenção Integral à Família**.

No dia 9 de novembro de 2009<sup>92</sup>, com a publicação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, pelo MDS, a denominação Paif passa a significar **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**, instituindo-se, assim, uma nova denominação do serviço. Neste documento, seguindo o padrão presente nos principais instrumentos normativos da política de assistência social, a intersetorialidade é apresentada como uma dimensão fundante para o desenvolvimento dessa política pública.

Assim, na descrição do Paif, fica demarcada que a articulação de diferentes serviços socioassistenciais no enfrentamento da vulnerabilidade social, na perspectiva da proteção social, constitui-se uma dimensão central para a viabilização desse serviço. É enfatizada a especificidade do Paif como trabalho com as famílias, no sentido do atendimento de demandas e necessidades familiares, a demarcar uma articulação de serviços e ações socioassistenciais. É a matricialidade sociofamiliar a exigir um trabalho intersetorial. Senão, vejamos:

[...] **Descrição:** O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. [...] **A articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF garante o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo identificar suas necessidades e potencialidades dentro da perspectiva familiar, rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas.** [...] (BRASIL, 2009a, p. 6, grifos meus).

Na indicação do público do Paif, o documento demarca a condição específica de vulnerabilidade social das famílias em decorrência da pobreza

---

<sup>92</sup> Nessa data foi publicada, através da resolução de nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Tipificação Nacional de Assistência Social que objetiva dar unidade teórica e metodológica aos serviços, programas e projetos de assistência social que são desenvolvidos no âmbito do país.

como usuários atendidos pelo serviço, destacando, como público preferencial, as famílias dos programas de transferência de renda. Registra, desse modo, o documento:

[...] **Usuários:** Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, **em especial: famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;** [...] (BRASIL, 2009a, p. 7, grifos meus).

A indicação das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda como público preferencial do Paif se constitui em uma característica desse serviço a lhe demarcar significativas implicações. Em verdade, ao se considerar o significado social de programas como o Bolsa Família, assim como a sua amplitude e abrangência no interior da população pobre, têm-se constatado problemas decorrentes do grande número de famílias a serem acompanhadas pelo Paif, no contexto de municípios de grande porte ou em metrópoles como Fortaleza<sup>93</sup>.

Nos objetivos e na especificação das atividades do Paif, o estabelecimento da intersetorialidade, através da articulação de ações de diferentes políticas públicas, apresenta-se de forma explícita e concreta. Senão, vejamos:

[...] **Objetivos:** [...] **Promover acessos** a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; **Promover acesso** aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos. [...]

[...] **Trabalho social essencial ao serviço:** Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e **encaminhamentos;** grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; **mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio;** desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa. [...] (BRASIL, 2009a, p. 7, grifos meus).

---

<sup>93</sup> Esse aspecto da vinculação orgânica Paif/Bolsa Família é uma questão recorrente no cotidiano dos Cras. Assim, constitui um dos elementos analíticos trabalhados ao longo deste capítulo, especificamente no item 5.8.1.

E o documento destaca, na configuração metodológica do Paif, a necessidade de criação de redes integradas de atuação, agregando uma ampla diversidade de ações ao desenvolvimento do serviço. Desse modo, o documento aponta como de extrema relevância à articulação com serviços e instituições, como:

[...] **Articulação em rede:** Serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial; Serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidades; Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de segmentos específicos; Instituições de ensino e pesquisa; Serviços de enfrentamento à pobreza; Programas e projetos de preparação para o trabalho e de inclusão produtiva; Redes sociais locais: associações de moradores, ONGs, entre outros. [...] (BRASIL, 2009a, p. 9, grifos meus).

É fundamental destacar nesta configuração do serviço a articulação em rede como uma materialização da intersectorialidade.

De forma sintética, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais apresenta, por fim, que o Paif deve alcançar resultados como:

[...] **Contribuir para:** Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais. [...] (BRASIL, 2009a, p. 9, grifos meus).

De fato, é uma conclamação à articulação intersectorial como uma via de ampliação da proteção social a famílias em vulnerabilidade social.

No município de Fortaleza, o órgão gestor da política municipal de assistência social, no decurso dos anos de 2011 e 2012, realiza, à época, intenso processo de avaliação e reordenamento dos serviços, programas e projetos desenvolvidos no âmbito dos Cras do município<sup>94</sup>, objetivando

---

<sup>94</sup> O reordenamento dos programas, projetos e serviços, desenvolvidos pelos 24 Cras de Fortaleza, foi realizado no período de novembro de 2011 a setembro de 2012, abrangendo um intenso processo de discussão – efetivado de forma ascendente e participativa – contemplando 7 (sete) etapas de trabalho e envolvendo diferentes sujeitos e setores institucionais: usuários (as), gestores e profissionais da Semas, dos Das e dos Cras das 6 (seis) SERs, dentre outros. Ao longo desse processo foram elaborados 7 (sete) documentos que registram a readequação das ações, quais sejam: Nivelamento Conceitual das Atividades e Procedimentos realizados pela Equipe Técnica dos Cras de Fortaleza; Rotina dos Programas, Projetos e Serviços dos Cras de Fortaleza; Metas para o Acompanhamento do Desempenho dos Programas, Projetos e Serviços dos Cras de Fortaleza; Definição das Competências Técnicas dos(as) Profissionais dos Cras de Fortaleza; Fluxograma de Atendimento dos Programas, Projetos e Serviços dos Cras de Fortaleza; Cronograma Mensal dos Programas, Projetos e Serviços dos Cras de Fortaleza; Relatório Quantitativo Mensal dos Programas, Projetos e Serviços dos Cras de Fortaleza. Cabe ressaltar que constituía uma meta da Semas publicar um livro sobre este trabalho desenvolvido em função da operacionalização das ações dos Cras, com enfoque no

reorientar as ações, com base nos documentos de normatização nacional e considerando as especificidades próprias da realidade de Fortaleza e as próprias orientações da Semas. Foi um esforço de contribuir com o alcance da unidade metodológica, com a otimização dos processos e com a efetividade das ações desenvolvidas, na perspectiva da ampliação da proteção social às famílias pobres, na condição de vulnerabilidade social.

No ano de 2012, portanto, o Paif de Fortaleza apresenta-se estruturado a partir das indicações metodológicas da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, acima referenciadas. No que diz respeito à demarcação das especificidades do Paif, em Fortaleza, apresento, no anexo F, a rotina de operacionalização deste serviço.

No esforço de aprofundar as particularidades do desenvolvimento do Paif, especificamente a partir da realidade da SER V e do Cras Mondubim, recorro ao material construído no trabalho de campo desta pesquisa, destacando apreciações de profissionais e usuários que delinearam aportes, não só sobre a unidade metodológica do serviço, mas também sobre determinadas características/desafios que circunscrevem o seu desenvolvimento.

Nessa direção, apresento dados e relatos que demarcam a compreensão de sujeitos do campo sobre processos ou aspectos específicos da metodologia do Paif, no âmbito da Ser V e do Cras Mondubim.

Os profissionais de nível superior do Paif da SER V, respondentes do questionário distribuído na pesquisa, demarcam uma descrição do processo de operacionalização do referido serviço cuja consolidação das respostas apresenta a seguinte configuração temática:

**Tabela 6** - Descrição do processo de operacionalização do Paif da SER V, segundo a perspectiva dos profissionais de nível superior deste serviço, Fortaleza, dezembro de 2012.

Configuração Temática:	Quantidade:
O desenvolvimento do Paif é descrito a partir de uma abordagem apoiada em um eixo de argumentação que apresenta a sequência progressiva e gradual das atividades, circunscrevendo um encadeamento lógico nos relatos.	7
O eixo de argumentação dos profissionais se restringe à descrição de diretrizes	20

Paif, na condição de programa estruturante. No entanto, a inesperada extinção da Semas – na gestão do Prefeito Roberto Cláudio – inviabilizou este projeto de publicação.

estratégicas, de procedimentos e/ou de atividades que são desenvolvidas no Paif, sem apresentar um encadeamento lógico nos relatos.	
<b>TOTAL:</b>	<b>27</b>

Avalio, portanto, que a forma de descrição apresentada pelo primeiro grupo de respostas circunscreve uma apropriação mais consolidada da metodologia do Paif, visto que, em conformidade ao direcionamento programático que lhe é dado, apresenta uma compreensão mais pormenorizada de toda a sua processualidade configurando, aos sujeitos que integram esse grupo, condições para circunscreverem um posicionamento mais consciente sobre a mesma.

Quanto aos profissionais de nível superior do Cras Mondubim<sup>95</sup>, participantes das entrevistas, avalio que estes apresentam uma compreensão da metodologia do Paif que se assemelha ao primeiro grupo de respostas circunscritas no questionário referido acima. Outra importante questão a ser destacada diz respeito ao fato de que estes profissionais também apresentam um entendimento unificado quanto à definição dos principais eixos de atuação do serviço. Senão, vejamos:

Vou fazer todo o fluxo. **Primeiro ele vem para a recepção. Ai no caso ele vai para o bolsa família, ai no Bolsa Família** o cadastrador identifica se ele está precisando falar com a assistente social, ai fala com a assistente social. Ai a assistente social vai ver se ele é Paif [referindo-se ao instrumental de identificação das famílias do Paif] e dependendo do que ele venha a ser feito, ou continua como Paif, às vezes é só uma orientação, ou até mesmo um encaminhamento, uma coisa pontual, e no caso se for uma família com mais problemas, questão de drogas, adolescente que não quer estudar, a [fulana] que é a questão do Bolsa Família, já passa a acompanhar mais rotineiramente aquela pessoa. E ali ela observa se tem criança no grupo de criança, se tem jovem no Projovem, ou então dependendo da demanda ela encaminha para o grupo de famílias. Ai assim, no primeiro atendimento é feita toda uma investigação para ver e de lá vai para os encaminhamentos. **Quando ela vem direto sem passar pelo Bolsa Família, quando ela vem encaminhada**, a gente tem o encaminhamento da rede, ai tem a questão de benefícios eventuais, que a gente está com o kit enxoval, ou ver outra possibilidade. A gente pode encaminhar para cursos, que a gente tem

<sup>95</sup> Conforme indicado no quarto capítulo desta dissertação, participaram das entrevistas 19 interlocutores do CRAS Mondubim, entre profissionais de nível superior, médio e usuários(as) do Paif. Na construção dos aportes analíticos deste capítulo, recorro de forma mais incisiva aos discursos das profissionais de nível superior visto que este grupo demarca maiores aprofundamentos aos temas debatidos nas entrevistas. A grande maioria dos profissionais de nível médio e dos(as) usuários(as) desconhece a existência do Paif, referindo-se a sua rotina de contato com o CRAS a partir do PBF.



encaminhado muito. [...] **(Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**A nossa demanda espontânea aqui ela é muito grande. A nossa maior demanda aqui é a demanda espontânea.** Então as famílias vêm, buscando alguma orientação sobre alguma situação específica que ela está passando, a gente acolhe, faz o atendimento inicial, preenche o formulário do Paif e, **de acordo com a situação da família, a gente vê os possíveis encaminhamentos.** Inserção no grupo de fortalecimento de vínculos, nos grupos que acontecem dentro do Cras, encaminhamentos para as instituições normalmente da nossa área que é mais fácil garantir que a família chegue até o local. **E se for uma situação mais vulnerável, digamos assim, a gente insere a família no acompanhamento familiar.** Que aí é dando as atribuições da família e as atribuições do profissional dentro de certo período de tempo pra serem demandas esses pactos que a gente faz, digamos assim. [...] **(Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Que o Paif ele é desde a acolhida ao atendimento técnico, que pode ser encaminhado, pode se encerrar ali, ou pode ir para um acompanhamento familiar. Esse acompanhamento familiar ele se propõe a estar sendo feito individualmente, como também um acompanhamento familiar a nível mais coletivo. Nós temos hoje uma organização, uma meta estabelecida de acompanhamento familiar, nós temos a priorização, que aí, infelizmente, **nós temos que fazer isso pela demanda que ela é muito grande em relação ao quantitativo de profissionais que nós temos hoje nos Cras,** e aí não é uma realidade só do município de Fortaleza. [...] **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

A rotina, a rotina de atendimento e de acompanhamento às famílias que é a própria proposta ou essência dos serviços oferecidos na política de assistência social, que é **atendimento social, acompanhamento social, encaminhamento e articulação.** **(Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Tendo como referência esse último depoimento, concluo que os três eixos principais de atuação do Paif são o atendimento e acompanhamento socioassistencial e a articulação da rede de serviços da política de assistência social ou de outras políticas públicas. Entre esses processos, tem-se o desenvolvimento de fluxos, assim como a utilização de instrumentais específicos, conforme apresentam os relatos das interlocutoras.

Destaco, ademais, a indicação de que as atividades de gerenciamento do Cadastro Único e de Gestão do Programa Bolsa Família originam uma intensa demanda de trabalho para a equipe do Paif do Cras Mondubim.

E, na identificação do público atendido pelo Paif, os profissionais de nível superior do Cras Mondubim apontam indicações circunscritas na política de assistência social em vigor, demarcando a articulação entre o Paif, serviços

socioassistenciais e os programas de enfrentamento à pobreza, com destaque para o Bolsa Família e o BPC. Nesse sentido, apresento os relatos:

São as famílias... Assim, a gente tem um território de acompanhamento, cada Cras tem um território X e dentro desse território **tem as famílias em situação de vulnerabilidade social, em situação de extrema pobreza. Geralmente são essas famílias mais visadas para acompanhamento de Paif.** Essas famílias mais vulneráveis que chegam até a gente ou de forma espontânea ou encaminhada por algum serviço, ou por denuncia, enfim, mas geralmente são essas famílias mais vulneráveis, mais desprovidas assim de acesso, acesso a informação, de acesso aos direitos básicos da pessoa humana. **(Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Eu acho que assim, com relação ao público do Paif, existe para além de qualquer coisa uma organização territorial, onde cada Cras atende um determinado território e a partir desse território, eu acho que tanto tem a questão da demanda espontânea como tem **as prioridades de acompanhamento do Paif, que aí a gente destaca, principalmente, o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, que eu acho que é hoje um dos públicos que mais movimentam o CRAS porque é um dos que mais demanda ação desses profissionais.** E a gente tem a questão das famílias que possuem crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, que estão no Peti que também é um público prioritário. O público dos benefícios eventuais, que geralmente muitos deles vêm por demanda espontânea, com situações mesmo adversas que estão passando. Tem também, que eu acho que é um público que a gente ainda não alcançou de forma tão forte como os outros, que é o público do Benefício de Prestação Continuada, que também é um público prioritário. [...] **(Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Então, nós **temos a priorização do atendimento, que está para as famílias em descumprimento do Programa Bolsa Família, para as famílias do BPC, do Benefício de Prestação Continuada, e das famílias que acessam os benefícios eventuais, essa é a priorização.** **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus, grifos meus).**

Ele acontece muito fundamentado nas normativas. Por exemplo, o público escolhido foi o público que o documento lá diz como prioritário, principalmente o público atendido através do cadastro único, que está bem nesse perfil que eu já falei antes, de pobreza e extrema pobreza. O público mais vulnerável, o público do BPC, ou seja, apresenta já o público que a normativa coloca como o público prioritário na política de assistência social. **(Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

De fato, os relatos circunscrevem o público segundo as demarcações da política de assistência social, quais sejam: famílias de um determinado território em situação de vulnerabilidade social. E, nesta

configuração, destacam segmentos de famílias atendidas pelos programas de transferência de renda.

Na descrição do público do Paif, os profissionais de nível superior demarcam a condição de pobreza, de precarização da própria existência social e de inclusões precárias que caracterizam o universo da população atendida pela política de assistência social. O depoimento de uma interlocutora é deveras interpelativo:

**Às vezes essas famílias precisam ser motivadas, acreditar. Sabe? A gente trabalha com pessoas desacreditadas. Socialmente, individualmente, elas são desacreditadas.** Por que uma criança de 12 anos vai para a escola? Se ela vive em um ambiente em que o pai não trabalha, a mãe não trabalha, nada dá certo, a fome truando, tem que começar a trabalhar cedo que é para poder ajudar em casa, o primo se deu bem porque está vendendo droga. Que estímulo aquela criança que, em casa é chamada de burra, é tratada como se fosse uma burra, uma incompetente, uma nada, um nada social, como é que aquela criança vai se sentir estimulada a estar no colégio se... Pra que aquilo ali? Sabe?! São pessoas super desacreditadas desde... **Às vezes dizem: “- Ah, a mãe trata muito mal os meninos. Mas aquela mãe foi maltratada, não sabe oferecer, a gente só oferece aquilo que a gente tem. Como é que eu ofereço afeto se eu não tive? Como é que eu ofereço confiança se eu não confio em mim, se eu não confio nas minhas potencialidades, se eu nem sei se tenho potencialidades. O nosso público é muito esse, um público desacreditado, um público esquecido.** [...] Sabe, por isso que eu sinto que existe uma demanda muito grande de escuta e que essa fala, ou seja, a acolhida precisa desse espaço de que essa fala, de que essas angústias dessas pessoas sejam acolhidas para que elas sejam motivadas de alguma forma, para que elas sejam acreditadas de alguma forma. **São pessoas invisíveis.** A gente até tenta torná-los, na hora que você tenta garantir uma pessoa, certo direito que ela não teve acesso, você tenta tornar essa pessoa visível, tenta tornar essa pessoa existente. Mas é muito complicado, são pessoas invisíveis. São pessoas que, se o menino deixar de estudar, não tem importância nenhuma ir para a escola. [...] É muito complicado. **Por isso que as demandas são muito maiores. Não adianta só encaminhar a criança para a escola, eu posso até... Ligo, arranjo uma vaga, pronto.** Está aqui a escola, é pertinho da casa, arranjei uma vaga para o menino. Não solucionou, não resolveu. Porque custa àquela criança acreditar nela mesma, de que ela... Por que ela vai para a escola? Só para a mãe não perder o benefício. **A minha angustia vem aí de não enxergar assim uma luz no fim do túnel, eu não enxergo, eu ainda não enxergo uma luz nesse social tão... Eu ainda não enxergo essa luz.** Os pais não assumem mais o compromisso com as famílias, a família está num ponto, essa questão dos vínculos, não existe vínculo, não existe afeto, não existe crédito, não existe quem acredite nessas famílias. Sabe? **Essas crianças estão sendo direcionadas para o mundo das facilidades. Para que trabalhar um mês e ganhar um salário mínimo. Ouvir estupidez de patrão, se um salário mínimo você consegue trabalhando uma semana vendendo alguma coisa,**

**tirando de alguém, se prostituindo. [...] (Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Esse depoimento evidencia a complexa tessitura da configuração da pobreza no bairro Mondubim, periferia da cidade de Fortaleza. Em verdade, essa condição de pobreza demarca a intrincada relação entre múltiplas dimensões da Questão Social: a destituição de direitos sociais básicos, a exemplo da educação e do direito à alimentação; “exploração da mão de obra infantil pela via do trabalho”<sup>96</sup>; a articulação entre desemprego, trabalho informal e o tráfico/uso de drogas, circunscrevendo, nas dinâmicas urbanas atuais, a recomposição entre o “informal, o ilegal e o ilícito”.

Como bem analisa Vera Telles (2007), a perpetuação intergeracional da condição de pobreza; a baixa-estima; a falta de esperança; o descrédito público; os preconceitos e processo de estigmatização. Situações concretas que configuram formas de sociabilidade caracterizadas pela violação de direitos, a deterioração da condição humana, a fragilização de formas de integração social, assim como a banalização de valores essenciais a esse processo. Em verdade, no âmbito da pobreza e da vulnerabilidade social, tem-se demarcado a constituição e a produção da invisibilidade social, da ausência, como bem analisa Boaventura de Sousa Santos (2007).

É inegável, assim, que a restrição da atuação profissional face à magnitude da questão social, encarnada em situações reais, causa angústia em um determinado segmento de profissionais que se sentem interpelados pela complexidade da miséria a destituir a condição de humanidade. Concluo, desse modo, que os desafios postos ao exercício do trabalho socioassistencial demarcam, inevitavelmente, a exigência da intersectorialidade como elemento fundante da ampliação da proteção social, em meio às múltiplas encarnações perversas da pobreza contemporânea.

### **5.3 O entendimento de intersectorialidade: entre a literatura e o cotidiano do CRAS**

---

<sup>96</sup> Conceito criado pela professora Rejane Vasconcelos na seguinte referência: VASCONCELOS, R. B. **A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará: passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar?** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade), Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2003.

Na construção deste entendimento de intersetorialidade que circunscreve uma questão fundante na proposta avaliativa que ora apresento, procurei, de forma atenta e vigilante, adentrar nas falas e depoimentos dos(as) interlocutores(as) do campo, quais sejam: profissionais de nível superior e médio da SER V e do Cras Mondubim; profissionais de nível superior da Semas e do DAS; usuários do Cras Mondubim.

Pude perceber marcadas diferenças no tocante a esta questão, considerando os diferentes sujeitos, em sua inserção peculiar no campo da assistência social. Ao longo de toda a apreciação do material empírico, tive presentes, como referenciais, as concepções de intersetorialidade circunscritas por estudiosos que, assim, inspiraram as minhas apreciações. É a tessitura teoria/empíria como “pedra de toque” na produção do conhecimento (CARVALHO, 2009, p.133).

Buscando abrir-me cada vez mais para as revelações do campo, o meu esforço foi de resgatar as múltiplas expressões de intersetorialidade evidenciadas, indicadas ou, implicitamente, apontadas pelos(as) diferentes interlocutores(as). Nesta empreitada, foram-me deveras importantes as alternativas delineadas no Tema I específico “**ENTENDIMENTO DE INTERSETORIALIDADE**”, no interior do meu quadro temático de análise de conteúdo.

Assim, tomando por referência empírica os profissionais de nível superior e nível médio da SER V – sujeitos que responderam ao questionário na parte de questões fechadas – conduzindo o percurso metodológico desta pesquisa a um enfoque quantitativo, cabe destacar os resultados consubstanciados na tabela abaixo:

**Tabela 7** - Concepção de intersetorialidade dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, Fortaleza, dezembro de 2012.

Configuração temática:	Quantidade:
Articulação/integração entre diferentes políticas públicas com o objetivo de viabilizar o atendimento integral aos usuários da política de assistência social.	19
Articulação entre políticas setoriais através do estabelecimento de relações com troca e compartilhamento entre saberes, práticas e competências.	4
Articulação entre políticas e setores no processo de planejamento, realização e	1

avaliação de ações com o alcance de um resultado coletivo.	
Modelo de gestão e/ou de intervenção entre políticas, setores e serviços para o atendimento integral de usuários.	2
Não respondeu,	1
<b>Total:</b>	<b>27</b>

Considerando o sentido demarcado por cada um dos itens da tabela, é possível agrupar o entendimento de intersetorialidade dos profissionais de nível superior do Paif da SER V da seguinte forma: 19 profissionais, ou seja, a grande maioria deste grupo possui um entendimento de intersetorialidade que aponta a integração entre diferentes políticas públicas para o atendimento integral dos(as) usuários(as), não indicando, como consequência deste processo, pontuações quanto à forma como esta articulação é estabelecida; 7 profissionais já apresentaram um entendimento de intersetorialidade que apontam evidências de um nível mais aprofundado de articulação.

As evidências apontadas por este último grupo são: as articulações estabelecidas entre as políticas públicas devem promover a troca e o compartilhamento de saberes, práticas e competências; as articulações entre as políticas públicas, efetivando-se nos níveis do planejamento, desenvolvimento e avaliação, devem resultar no alcance de um resultado coletivo; o desenvolvimento de políticas públicas pela via da intersetorialidade efetiva-se como a materialização de um modelo de gestão e intervenção no atendimento integral de usuários(as).

Quanto aos profissionais de nível superior, de nível médio e aos (às) usuários(as) do Paif do Cras Mondubim, é possível demarcar o entendimento dos mesmos sobre a categoria intersetorialidade a partir da constituição de dois aportes. Senão, vejamos:

### ***5.3.1 Intersectorialidade como atendimento integrado em um trabalho conjunto, constituindo redes e parcerias***

Um número expressivo de profissionais de nível superior<sup>97</sup> – e somente uma profissional de nível médio – conceituaram intersectorialidade como as diversas articulações que são estabelecidas entre as instituições presentes em um território, como forma de garantir o atendimento às demandas apresentadas pelos usuários do Paif. Entre as falas, alguns desses profissionais reportaram-se à ideia de “trabalho em rede” para apresentarem o entendimento da categoria “intersectorialidade”. Vejamos os seguintes depoimentos:

Aqui na nossa realidade, **a gente tem sempre um trabalho de rede**. Por exemplo, as mães vêm aqui com a criança fora da escola. A gente tem toda uma boa relação com as escolas, com o distrito de educação, para poder... **Porque a rede, se a gente não tiver essa boa relação, ela quebra**. E a gente **tendo uma boa atuação na rede, continua o círculo. Mais ou menos isso**. Assim no caso da gente, a gente tem que ter uma boa relação com a saúde e educação, porque tem muitas mães que chegam aqui que estão com as crianças fora da escola devido à questão das drogas, que a criança tem problema, e a escola não quer mais aquela criança que usa droga, ou que é agressivo... Ou encaminha pro distrito, ou entra em contato com a escola, para saber se realmente não tem condições daquela criança estudar naquela mesma, ou transferir para outra. E a saúde a gente tem que ter boa relação porque a gente tem a questão do peso, a questão da medição. Até mesmo para, às vezes chega uma pessoa aqui dos Paif, a gente: “- Precisa de uma consulta, uma coisa... **A gente vai encaminha pra rede**”. Pro Caps, posto de saúde mesmo, para consulta com medico, um atendimento de urgência. **Acho que essa inter-relação da rede, a gente tem que ter boa relação para poder não quebrar. (Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior, grifos meus)**.

[...] Quando tu fala em intersectorialidade **eu penso logo na rede de serviços que atende a comunidade**. [...] **(Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus)**.

[...] São outros setores interligando com a gente, somando na busca por esses atendimentos. É uma criança que não está frequentando a escola como deveria, a assistência vai buscar, vai para ver como é que a gente faz para estar melhorando, descobrir o porquê dessa família, ou quando a gente busca a saúde para... **Eu acho que, na verdade, ai a gente fala também da rede né, existe essa rede que interliga esses setores, que são as diversas políticas [...]** **(Interlocutora 10/Profissional de Nível Médio, grifos meus)**.

Constato nos discursos que, com referência a “um trabalho em rede”, está sendo veiculada a ideia de um conjunto de instituições que materializam, entre si, algum tipo de relação, conforme estipula o real

---

<sup>97</sup> Considerando que a integralidade do coletivo de profissionais de nível superior e dos usuários que foram entrevistados nesta pesquisa é constituída por mulheres, vou referir-me sempre aos interlocutores no feminino, ou seja, interlocutoras.

significado da palavra “rede”. O alcance de um bom relacionamento entre as instituições que compõem a “rede” do território se constitui em um pré-requisito para a efetivação dos encaminhamentos que são estabelecidos no Paif e, conseqüentemente, para o atendimento das demandas apresentadas pelos(as) usuários(as) deste serviço.

Concluo, entretanto, que a referência ao vocábulo “rede” não inclui o sentido simbólico que, muitas vezes, é veiculado e que significa uma intensa e profunda articulação entre diferentes instâncias/sujeitos/instituições que se mantêm conectados a partir de um estreito e contínuo fluxo de energia e de informações, culminando na construção de um “saber transdisciplinar”.

Outra dimensão de intersetorialidade expressa pelas falas das interlocutoras é a de “parceria”. Nessa acepção, está sendo veiculada a importância do estabelecimento de pactuações entre as diferentes instituições de atendimento do território, cuja principal vantagem se constitui no alcance de resultados para as partes concordantes ou a própria organização do fluxo de atendimento aos (às) usuários(as) do Paif. Vejamos o seguinte depoimento:

**Pesquisador: Se eu pedir pra citar um exemplo de onde a intersetorialidade foi efetivada aqui no território, você consegue identificar?**

Eu consigo **identificar algumas parcerias específicas que a gente faz, tipo com a saúde**. Apesar das dificuldades a gente consegue garantir o acompanhamento com os profissionais de psicologia. Que a gente não tem como fazer na assistência. Eu consigo identificar com a LBV, a gente faz um encaminhamento e eles absorvem as coisas que a gente encaminha para inserir nos grupos culturais que eles têm. Com os próprios SIT's, Né? **Ai no caso é mais uma parceria**. Eles têm os cursos profissionalizantes lá, a gente traz a proposta para cá, divulga para os usuários do Cras, como a demanda aqui é maior né, o fluxo é muito grande, divulga para os usuários do Cras e eles, de acordo com o interesse, eles vão buscar aqueles cursos profissionalizantes. Com a própria “Raiz da Cidadania”, eles vêm para cá a gente tem o atendimento com a advogada duas vezes por mês, a advogada vem aqui pro Cras e faz esse atendimento. **Então, têm algumas coisas bem amarradas, outras soltas, mas umas bem amarradas. (Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

A concepção de intersetorialidade para esses sujeitos se constitui, portanto, como a efetivação de alguma articulação entre as diferentes políticas públicas existentes no território, na perspectiva de assegurar o atendimento das demandas levantadas pelos(as) usuários(as) do Paif. Nos seus



depoimentos, as interlocutoras apontam diferentes exemplos de materialização desse “trabalho em rede” ou “em parceria”. Senão, vejamos:

- a) Realização de encaminhamentos, articulada a inserção efetiva dos(as) usuários(as) nas instituições receptoras:

**CÍCERO: Certo. Pra você o que é intersetorialidade?**

[...] Mas assim, é o que a gente tem aqui né, seriam essas relações com a rede que a gente tem tanto local né, a rede local como a de todo o município, eu visualizo dessa forma. **Seriam essas relações, essa troca, esses encaminhamentos que a gente faz para os diversos equipamentos do município**, ou não né, do município, do estado, instituições federais né, **que a gente também faz encaminhamentos, seria isso**. Essa articulação que a gente faz e os encaminhamentos possíveis para tentar a resolução de problemas específicos. (Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

- b) Cessão de espaços físicos para a realização de atividades ou atendimentos:

**CÍCERO: Como é essa relação sua aqui do Cras com as outras políticas?**

[...] Por exemplo, a advogada da Raiz ela atende duas vezes por semana aqui. Então eu acho que isso já é uma intersetorialidade. [...] (Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

- c) Conhecimento sobre a dinâmica de funcionamento de cada uma das instituições presentes no território – os programas, os projetos e os serviços que são desenvolvidos:

**CÍCERO: Pegando isso que você disse, de articulação da rede, para você o que é intersetorialidade?**

Eu acho que é essa questão da gente ter contato com todos da rede, para como é que se diz, **eu saber o que a educação faz e a educação saber o que o Cras faz**. Quando eu cheguei aqui, esse equipamento aqui era só bolsa família, e a gente foi fazendo visitas na própria escola, aqui vizinho... “- Não, lá só tem bolsa família”. Então fomos aos poucos quebrando isso, **eles saberem o que a gente faz e a gente saber o que eles fazem**. (Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

- d) Desenvolvimento de serviços de diferentes instituições para o público atendido pelo Cras ou vice-versa:

**Pronto, algumas vezes dentro dos serviços, e ai a gente consegue, quando a gente trás, quando a gente realiza uma ação, traz uma mobilizadora da saúde, sessão de massoterapia, quando traz a questão das verificações de pressão arterial. Ou quando até mesmo elas também levam**. Agora a gente consegue

também muito com uma... Acho que é ONG... Menor Carente... Que tem aqui, eles estão sempre muito presentes aqui dentro [...]. Ai assim, elas ficam trazendo, é uma mistura de alimentos, num sei o que nas palestras do grupo de famílias, ai elas vem, falam sobre a questão da desnutrição e existe dessa maneira. Quando a gente vai, a gente busca, tem a visita institucional que é feita, através da visita institucional a gente vai buscando estar... Esses caminhos para os outros setores. **(Interlocutora 10/Profissional de Nível Médio, grifos meus).**

#### e) Desenvolvimento articulado de ações:

[...] Tem reuniões aqui, teve reuniões aqui do qual trouxe um grupo de pessoas de cada setor que da qual a gente por morar em favela não tem conhecimento. Quando veio para cá eu vi essa grande mobilização do CRAS trazendo aquelas pessoas para cá para que a comunidade tivesse acesso para poder conversar com eles a situação que a gente estava vivendo. Bom, eu acho ai uma assistência social, nos termos de todos reunidos para uma ajuda, numa casa, numa área de pouco conhecimento, as pessoas tem medo de falar com qualquer pessoa. O medo é muito grande. Ai teve aqui polícia, corpo de bombeiros, teve DETRAN, teve a parte de médicos também, teve um conjunto de pessoas que tentaram esclarecer mais da situação da comunidade. Então assim, em termos de muita morte acontece no Corrupião, não só por lá, mas no Mondubim completo. Porque assim na parte da Alberto Craveiro não tem sinal certo, é muito violento, ali morre muita gente. Ai assim, naquela orientação que ela nos deu o que a gente fez? Pegamos, fomos na regional V, que também teve um representante da Regional V, fomos lá, fizemos um documento pedindo um sinal de pedestre. Vejo isso também uma assistência social, no qual todos se reúnem para ajudar uma população que está necessitando. [...] **(Interlocutora 18/Usuária da política de assistência social).**

É emblemática a descrição feita por uma interlocutora da sua atuação como profissional do Cras para assegurar – a partir do “trabalho em rede” – a efetivação do atendimento de uma demanda apresentada por um usuário do Paif. Vejamos esse relato:

[...] Como é que acontece a intersetorialidade no Paif? É a partir dos encaminhamentos que são feitos. Surge uma demanda que não é mais nossa e aí? Ou é feito um encaminhamento, ou entramos em contato para que... Como tem um caso assim: tem uma família que veio para cá encaminhada pelo conselho tutelar. [...] Ai o menino chegou aqui com encaminhamento do conselho tutelar, a mãe do menino trouxe. Esse menino tem uns 11 anos, tem transtorno de conduta. [...] Ai tinha essa demanda que já era uma família que já era para ser acompanhada pelo Caps, e essa senhora chegou aqui dizendo que o Caps disse que não era para ela voltar mais lá, que não precisava mais. E fiz a ficha familiar e a gente **incluiu ele no grupo de crianças**, para a gente poder acompanhar... [...] Ai a mãe dele estava aqui, nesse dia estava tentando conversar comigo sobre essa questão da escola que não queria mais o menino e eu não tinha entendido, ela veio com essa coisa “- Ah, a escola não quer meu filho, a escola quer expulsar meu filho, a escola suspende toda semana”.

Eu disse: “- Não, mas não é assim não. A escola não pode não querer uma criança”. Aconteceu essa situação no dia que ela estava aqui. [...] **Aí, a gente teve que, primeiro eu fui fazer uma visita institucional no Caps**, entrei em contato com o Caps para ter acesso ao prontuário dele, para saber como ele estava sendo atendido, como era o quadro, que tipo de transtorno era, como era esse transtorno, como a gente poderia conduzir. Então fiz esse contato com o Caps, conversei com os médicos que acompanha ele, com a assistente social de lá para a gente ver o que é que poderia ser feito, e elas falaram assim: “- Olha, a gente encaminhou para o Conselho Tutelar porque a mãe está em uma coisa de negligência, a mãe não assume os cuidados com o filho, os cuidados nesse sentido de disciplina, colocar ordem, de educar. Ela deixa o menino fazer o que quer e ele chegou num ponto que ele só faz o que quer, e quando ele não faz, ele agride”. [...] **Lá fui eu na escola**, entrei em contato com a escola para falar que era uma família que estava sendo acompanhada pela gente, que a gente já sabia como é que estava, como é que tinha acontecido, que eu tinha entrado em contato com o Caps. Ai disseram: “- Mas ele não toma a medicação”. Mas ele não é um caso de tomar medicação, ele é um caso de comportamento, de não ter recebido regras, então ele não reconhece regras, assim, se você não tem regras, se você não recebe regras você não pode reconhecê-las quando você as vê. Na escola ele fez coisas muito piores, **e ai, enfim, eu tive que fazer esses contatos para poder voltar esse menino para o tratamento do Caps, que ele já tinha se afastado e a mãe não estava mais levando porque achava que o Caps não queria, fiz esse contato com a escola para que a escola também soubesse lidar com essa situação e ter esse contato com a gente, esse retorno com a gente, para que a gente pudesse resolver alguma coisa.** Ai, afastamos ele do grupo de crianças, porque ele estava colocando em risco nossas crianças. **Ai assim, essa é a minha visão de intersectorialidade né, esses anchos que a gente vai fazendo. A demanda era de assistência porque é uma família vulnerável, porque estava passando por uma crise, mas tem outras coisas a serem resolvidas, que a gente tenta resolver a partir desses contatos com a rede de serviços. (Interlocutor(a) 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Em meio a esta tendência de conceber intersectorialidade a partir de trabalho articulado em rede a conferir parcerias, percebo em determinadas interlocutoras, o esforço de pensar intersectorialidade para além da sistemática de encaminhamentos. Nessa direção, elaboram análises que apontam formas mais intensas de articulação entre as políticas públicas. Senão, vejamos:

**Pesquisador: Pra você, o que é intersectorialidade?**

**É esse diálogo mesmo, não só o diálogo. É você conseguir construir junto.** Porque se a assistência, pelo menos, vamos pegar essas três políticas da seguridade: assistência, previdência e saúde. Elas fazem parte de uma seguridade, eu acredito que **elas deveriam dialogar.** Como eu falei pra você, **eu não vejo esse momento de diálogo.** Até a gente estava na capacitação do Crack, a gente tinha representantes da saúde e da assistência, mas a gente não tinha ninguém da educação e foi falado lá sobre um projeto que estava acontecendo na escola, entre a segurança e a assistência para a questão do Crack. E naquele momento que eles poderiam dialogar, eles não estavam lá. Por exemplo, se a gente quer fazer, hoje em dia

tem uma problemática muito grande da droga, se a gente quer fazer uma ação em torno disso, não tem como fazer uma ação pontual: só a saúde, só a assistência. **Então eu acredito que as políticas elas tem que dialogar. (Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Eu acho que intersetorialidade é a **articulação da política de assistência social com outras políticas setoriais para que realmente os cidadãos eles possam estar acessando os seus direitos.** Assim, com palavras bem da dimensão prática da intersetorialidade, eu vejo que é isso, essa articulação. **E aí essa articulação, ela tanto pode se dar desde a sensibilização do que é a política de assistência social, que público é esse, até o estabelecimento mesmo de alguns fluxos, procedimentos, para que realmente ela se operacionalize. (Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**É uma articulação entre as políticas, uma responsabilidade de complementação das ações.** Se a gente pensar que um sujeito que está sendo atendido no Cras, que tem filhos que estão fora da escola, que precisam ser inseridos na escola, que tem um idoso que está com problemas de pressão alta e precisa de acompanhamento no posto de saúde, **então, é muito mais uma ação de articulação e de responsabilização na complementação das ações. (Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Diante desses discursos, analiso que são concebidos níveis diferenciados de profundidade das articulações que são estabelecidas entre as instituições do território, levando-me a concluir acerca da existência de uma perspectiva que vislumbra a idealização de um modelo de relacionamento entre essas políticas. Na acepção de Morin (2006), a perspectiva idealizada de articulação entre diferentes conhecimentos disciplinares deve, necessariamente, culminar com a constituição ou emergência de um “saber transdisciplinar” ou “transetorial”.

### ***5.3.1 Intersetorialidade como articulação/integração das políticas públicas em seu planejamento, execução e avaliação, promovendo a constituição de objetivos comuns e/ou a articulação de saberes entre diferentes políticas públicas***

Seguindo a indicação de níveis diferenciados de articulação entre as políticas públicas, levantados pelas entrevistas das profissionais de nível superior, observei que alguns discursos se remetem à categoria da intersetorialidade a partir da referência a formas mais profundas de vinculação e entrosamento. Vejamos dois depoimentos que corroboram essa análise:

Pronto, a intersectorialidade né, como o próprio nome diz, seria entre setores, no caso a gente pensar entre políticas públicas, entre instituições, entre profissionais, entre saberes. E ela se dá em todos os aspectos de articulação. Tanto no nível de gestão como no nível de ponta, né? Se a gente pensar a secretaria, ela se articula com outras secretarias, ela promove na mesma perspectiva da proteção social: proteger, promover e prevenir. Ela faz ações com essas perspectivas em parceria, em articulação com as demais políticas públicas, demais secretarias: SDH, Secretaria de Saúde, Sejus. Enfim, demais secretarias. [...] Eu falei no começo, na minha opinião, né? (risos). **Que tem o nome intersectorialidade, seria entre setores, entre instituições, entre profissionais, entre saberes diferentes que formam assim... Né? Seria o que entre setores? Seria a articulação, a articulação entre essas entidades, instituições para um fim que é a superação da demanda que o usuário trás para qualquer uma dessas políticas.** Se o usuário chega na saúde com uma demanda de assistência, ela faz uma articulação intersectorial com a assistência, ela está respondendo a demanda do usuário. **Então eu acho que a intersectorialidade é isso: é uma articulação entre políticas públicas, entre instituições, entre profissionais, entre saberes para o fim de solucionar, responder a demanda que o usuário trás para determinada política pública. (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] **Eu acho que intersectorialidade é isso: quando eu tenho um objetivo comum que é esse daqui e que todas as... No caso as políticas que estejam envolvidas elas trabalham garantindo a sua especificidade para esse, para atingir um objetivo comum.** Então assim, a intersectorialidade ela parte do princípio de um planejamento, que ele deve ser conjunto, porque muitas vezes se confunde a intersectorialidade com estar junto né. Se chama e cada um chega lá, apesar de estar junto, ou atuando no mesmo caso, mas cada um está trabalhando o seu e isso não é intersectorialidade. **Porque a intersectorialidade ela deve partir desse planejamento de uma ação, do planejamento onde lá fica: “- Bom, o objetivo é esse, essa política aqui ela pode atuar com isso, essa com isso, mas isso já feito coletivamente”. Então, você planeja coletivamente, você atua coletivamente, garantindo as especificidades, depois você avalia. Isso para mim que é intersectorialidade. (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Em verdade, para essas profissionais, a intersectorialidade se constitui em um processo de articulação que, ao tempo em que perpassa as diferentes políticas públicas, promove a integração ou a unificação entre as mesmas. A referência às questões, como o “enfrentamento articulado das demandas apresentadas pela população” e a “construção de objetivos comuns”, evidencia a existência desse movimento de integração entre as diferentes políticas públicas.

Tomando como foco de análise essas referências, concluo que a perspectiva de intersectorialidade dessas profissionais, circunscrevendo um

nível mais profundo de articulação entre diferentes políticas públicas, configura a constituição de um processo que indica elementos próprios da construção de um saber “transdisciplinar/transsetorial”.

Nessa direção, a descrição de exemplos da prática profissional dessas profissionais aponta estratégias que circunscrevem um nível mais intenso de articulação entre diferentes políticas públicas, tais como: articulação que perpassa os níveis macro e micro de gestão e construção das políticas públicas; articulação que – a partir da referência ao atendimento integrado das demandas apresentadas pelos(as) usuários(as) do Paif – demonstra atenção à complexidade constitutiva das realidades sociais de intervenção; construção de objetivos comuns, diferenciando-se da mera junção de políticas públicas diversas; construção processual de um trabalho conjunto, perpassando o planejamento, a execução e a avaliação das ações; articulação que preserva as especificidades das políticas públicas, mas reconhece a relevância da constituição de objetivos comuns; alcance de um resultado integrado a partir da atuação articulada de diferentes políticas públicas.

Diante dos depoimentos que apresentam as concepções de intersectorialidade das profissionais de nível superior – envolvidas com o desenvolvimento do Paif no Cras Mondubim – constato que, para um número expressivo dessas profissionais, essa categoria circunscreve um tipo de vinculação que se estabelece entre diferentes setores institucionais em que se observa a “troca”, o “diálogo”, as “relações”, os “ganchos” e as “articulações” entre esses setores. É um esforço que se evidencia por parte de um segmento de profissionais que se defrontam com dificuldades institucionais na efetivação plena deste diálogo.

Avalio, portanto, que as construções de intersectorialidade elaboradas por esse grupo de profissionais se aproximam do conceito de “prática pluridisciplinar” de Vasconcelos (1997)<sup>98</sup>. Esse conceito apresenta uma forma de articulação entre diferentes políticas públicas, promovendo, como resultado, uma troca de informações e conhecimentos, sem constituir, necessariamente, uma junção ou transposição unificadora de saberes, conforme postulam,

---

<sup>98</sup> Para maiores aprofundamentos sobre a categoria de “prática pluridisciplinar”, consultar o segundo capítulo desta dissertação.

respectivamente, os conceitos de “interdisciplinaridade” ou “transdisciplinaridade” de Morin (2006).

Duas representantes desse grupo, com depoimentos acima transcritos, entretanto, apresentaram um entendimento de intersetorialidade que aponta elementos próprios da construção de um “saber transdisciplinar”, conforme a acepção de Morin (2006), ou “transetorial”, como categoriza Inojosa (2012), ao promover a readequação da categoria “transdisciplinaridade” para o campo dos saberes organizacionais ou dos setores institucionais.

Para Morin (2006) e Inojosa (2012), um “conhecimento transdisciplinar/transetorial” é aquele que emerge a partir da transposição unificadora entre saberes de diferentes disciplinas científicas ou setores institucionais. Nesse sentido, o conhecimento “transdisciplinar/transetorial” se constitui em um novo tipo de saber, visto que se revela diferente dos antecessores, embora agregue contribuições/nuances de todos os outros.

Outra questão que se sobressai nos discursos aqui transcritos é a forte referência à rotina de desenvolvimento do Programa Bolsa Família/Cadastro Único – os desafios, as especificidades do público e as instituições/políticas públicas envolvidas com a operacionalização desse programa – como forma de se remeter a exemplos do cotidiano profissional e, assim, construir referências analíticas sobre a categoria intersetorialidade<sup>99</sup>.

#### **5.4. A política de Assistência Social: percepções construídas a partir da história de vida e/ou trajetória profissional dos(as) interlocutores(as)**

Aqui, busco trabalhar o Tema II “**CONCEPÇÃO ACERCA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**”, discutindo as distintas alternativas circunscritas no campo.

Faz-se necessário destacar que as percepções dos profissionais sobre a política de assistência social estão em estreita vinculação com suas próprias trajetórias profissionais. É digno de nota o reconhecimento dos

---

<sup>99</sup> As repercussões configuradas pelo desenvolvimento do Programa Bolsa Família/Cadastro Único no processo de operacionalização do Paif serão discutidas no item 5.8,1.

profissionais sobre os avanços na consolidação desta política pública ao longo dos anos 2000, em meio às dificuldades e aos dilemas de sua operacionalização.

#### **5.4.1 Assistência social como política de proteção social, reproduzindo o discurso institucionalizado e demarcando a trajetória da construção processual dessa política pública**

A totalidade das profissionais de nível superior que participaram das entrevistas, em seus discursos sobre a política de assistência social, apresentam postulações, categorias e análises que circunscrevem aportes indicados pelos atuais órgãos direcionadores e instrumentos normativos que concebem essa política como uma política de proteção social. Essa perspectiva analítica integra depoimentos que constata os avanços, as conquistas e os limites a serem superados pela assistência social. Nessa direção, apresento alguns depoimentos que se demonstram representativos dessas considerações:

Na verdade, **em 2000, a assistência já tinha mais de 10 anos**, mas se a gente pensar, historicamente 10 anos é um tempo muito curto para acontecer grandes transformações. E o marco da assistência a gente pode dizer que é a constituição de 1988, quando ela surge como seguridade social. E aí lembrando seu tema, falando de intersetorialidade, ela surge, mas articulada com duas políticas. **Só que é um tempo muito longo para que ela se constitua realmente como uma política de direito. Em 2000 ela ainda não tinha essa lógica de uma política pública estruturada.** Ela estava mais como ações que estavam sendo ofertadas no âmbito da assistência, ainda não tinha uma estruturação de política. **Só vai existir em 2004.** [...] Primeiro que ela [referindo-se à assistência social] está no âmbito da seguridade social. Então, isso é uma referência para a política de assistência social. **Não dá para pensar a política de assistência social sem pensar a seguridade social. E aí, pensar a seguridade social, é pensar a lógica de proteção social que existe no nosso país. Uma lógica fundamentada nas políticas básicas: saúde, previdência e assistência.** É importante destacar que ela não está atrelada à educação, que para mim é também proteção social. Mas, ela surge atrelada à saúde, a previdência e à assistência. **(Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Eu considero que, apesar de todas essas críticas, eu acho que é inegável o salto que a gente deu na Política de Assistência Social **enquanto uma política de direito. Através das suas regulamentações, das suas normatizações, que veio pra realmente estruturar um Sistema Único e realmente implantar um modelo de sistema descentralizado no país.** Eu acho que isso é



inegável. [...] Eu acho que, ai eu vou um pouquinho para a própria definição do que é a assistência social, que está posto lá na Loas, que sempre que eu preciso me reportar, nós consideramos que a gente faz parte da política de assistência social nós somos muito ousados. **Porque assim a gente está propondo na política de assistência social realmente uma proteção social** e quando a gente vai, pelo menos quando eu leio aquilo, me reporto lá para o artigo 5º da constituição que vem falar dos direitos sociais. [...] **(Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] **Eu acho que a gente está no caminho, mas ainda faltam algumas coisas. [...] E ai quando eu penso em Cras, quando eu penso em assistência social eu penso em garantia de direitos.** São pessoas que estão numa situação de vulnerabilidade e que desconhecem que podem acessar certos serviços por aqui ou por ali. E o Cras vem nesse intuito de mostrar que essas pessoas têm direitos e de fazer valer eles. Acho que é mais no sentido de garantir direitos desse social que eu falo. **(Interlocutor (a) 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**Eu acho que houve muitos avanços. [...] A gente sabe que tem que melhorar** e a gente que está aqui na ponta vê bem. **(Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Assim, **eu acho que é uma política que já tiveram muitos ganhos, mas que a cada dia está crescendo e as pessoas estão reconhecendo.** Porque antes a política de assistência era aquela coisa da mulher boazinha... [...] **A política que nós trabalhamos, em termos de Cras, é a política de diminuição das vulnerabilidades sociais e riscos.** [...] **(Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Tomando-se como referência esses depoimentos, observa-se a utilização de uma retórica argumentativa que indica um aprimoramento da política de assistência social, demarcando uma processualidade na sua construção como política pública de direito. Com base nessa evidência, é possível destacar – nos discursos das interlocutoras – o registro de conquistas e avanços, como:

- a) Um aperfeiçoamento da política de assistência social decorrente da criação do Suas, da maior definição da sua especificidade, do seu fortalecimento normativo, da sua melhor programação orçamentária e da maior organização na sua operacionalização

[...] **Hoje nós temos tudo muito regulamentado, que nós não tínhamos. Nós temos hoje Tipificação dos Serviços Socioassistenciais,** nós temos uma política regulamentada, **nós temos o Suas.** Eu acho que a assistência ela avançou muito. Está o ideal? Está não. Mas assim, para mim que comecei há 14 anos e olho hoje, o nível de organização, como política pública, **eu acho que se avançou o nível de organização, de regulamentação,** acho que se avançou o campo de trabalho. [...] **Quando a gente chegava no interior, ou mesmo aqui em Fortaleza, pra você explicar o que era**

**assistência social, para explicar inclusive o que era assistente social, a profissão, era muito complicado. Hoje eu acho que isso já se cresceu muito.** Então assim, para mim a política de assistência social ela avançou em tudo isso. Nessa estruturação, nessa parte de organização, à nível de política. [...] O fato de você ter hoje tipificado os serviços socioassistenciais, o mesmo serviço que hoje eu ofereço lá no interior do Pará é o mesmo que eu ofereço no interior do Ceará, ele tem o mesmo nome, **ele tem um cofinanciamento**, não é mais simplesmente como projetos que tem início e terminou, ele tem ações continuadas. [...] **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] E ai **não existiam algumas normativas né**, em 2008. Por exemplo, eu acho **um grande avanço da assistência foi a Tipificação que é de 2009.** Então em 2008, enquanto estagiária, eu não vivenciei esse processo. **Tudo era muito jogado, cada um fazia de um jeito**, dentro de um mesmo município um Cras tinha um serviço o outro Cras não tinha né, eu não sei como era aqui em Fortaleza, mas da realidade que eu vivenciei. [...] **Eu acho que ela vem se consolidando né, tanto legalmente, nas normativas que vêm organizando ela, como no fazer cotidiano, no entendimento dos profissionais sobre o que é a assistência, sobre o que é um Cras, sobre o que é um Creas.** E entendendo da política e do seu fazer, e com leituras sobre isso, leituras reflexivas, críticas, eu acho que todo mundo hoje consegue fazer uma assistência melhor, consegue fazer uma política melhor [...]. **(Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Assim, quando eu trabalhava na [...] com [...], eu ficava muito angustiada com aqueles adolescentes ali sem ter uma retaguarda na comunidade. Isso foi em 2006, o Suas é de 2004. Então tava tudo muito recente. **Então o que eu entendo da política de assistência, esse crescimento da política, esse enfoque em todos os âmbitos da família, de dar suporte pra criança, de dar suporte para adolescente, de dar suporte pras famílias, de dar suporte agora para as mulheres mais específico, para a pessoa com deficiência.** O que antes a gente não tinha. Chegava uma demanda “- Ai meu Deus! Né? E agora o que a gente vai fazer?” Ficava tudo muito a cargo do sujeito, era tudo muito “- Se vire”. A gente está lhe indicando o caminho, quais seriam as possibilidades para você superar essa sua situação. “- Ah, mas não tem”... A gente não tinha o que dizer. Não tinha muito o que fazer. **E hoje, pelo menos, a gente tem essas possibilidades. Tem instituições de fato, tem encaminhamentos para gente fazer, a assistência ela tem como acolher muitas demandas das famílias, então eu visualizo dessa forma.** A política ela realmente está se concretizando, ainda a pequenos passos, porque a gente ainda tem muito o que avançar, mas a gente está começando já a ter um caminho a trilhar né, eu vejo dessa forma. **(Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Mas o que eu vejo como avanço? **Uma organização melhor dos dados, tudo hoje é monitorado**, eu acho que a gente só tem que ter um certo cuidado para não deixar chegar numa burocracia. [...] **(Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

b) Alcance de uma maior visibilidade e legitimidade pública:

[...] Acho que hoje **nós temos uma maior visibilidade dessa política que há muito tempo, assim, você não sabia...** [...] (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

Na política de assistência. Quando eu entrei em 2008, que eu era estagiária, a assistência ela assim, **acho que ainda ela não tinha tanta legitimidade quanto ela tem hoje.** [...] (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

c) Ampliação do campo de trabalho e das categorias profissionais que integram a política de assistência social:

[...] Hoje eu olho para essas duas mesmas realidades, esses dois municípios que eu citei. O que é que eu percebo? **Eu vejo um campo de trabalho que se abriu demais para a Política de Assistência Social, e aí para todas as categorias, não só para assistente social. Inclusive, se ampliou os profissionais hoje que estão ligados, os profissionais do Sistema Único de Assistência Social, acho que se ampliou o campo.** [...] (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

No que diz respeito às limitações ainda presentes na política de assistência social, os depoimentos das interlocutoras registram questões como:

a) Influência ainda marcante do viés assistencialista que caracterizou o nascimento da política de assistência social:

É... Eu acho que a gente está no caminho. Por mais que tenha evoluído muito a política nos últimos anos, não só em Fortaleza, mas em algumas cidades do interior **a política está muito avançada**, claro que tem aquelas cidades onde a gente escuta falar que a secretaria de repente é a mulher do prefeito e eles dão isso e dão aquilo, fica o assistencialismo marcado, mas muitas cidades do interior também estão com a política muito avançada. [...] (Interlocutor (a) 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

[...] A assistência ainda era vista, e ainda é em alguns lugares, infelizmente, com um teor assistencialista. [...] (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

b) Dificuldade na definição de indicadores que demarquem os resultados alcançados pela política de assistência social:

[...] **Acho que é algo que a gente ainda está avançando, que são indicadores dessa política, a gente ainda não consegue, porque ela também traz muito de questões que elas são subjetivas, que assim, para a gente mensurar isso**, diferente de outras políticas públicas que a gente mensura dados, dados de analfabetismo, dados de vacinação em dia, de aleitamento, a política de assistência ela ainda não tem isso. Hoje os dados que a gente consegue mensurar eles vão muito para a transferência de renda. [...] Então eu acho que a gente ainda precisa avançar mais nisso, nesse mensurar dados que tragam para a assistência esse reconhecimento maior que as outras

políticas têm [...]. **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

- c) Insuficiência dos recursos financeiros que são destinados à política de assistência social em relação à especificidade das demandas que são postas para essa política pública:

[...] **O recurso ainda é pouco.** Se a gente comparar, por exemplo, ao recurso que é destinado à transferência de renda e aos serviços socioassistenciais, claro que a gente ainda precisa avançar nisso. [...] **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus). (Ana Paula, grifos meus)**

[...] Eu sinto que muitas vezes a gente não tem respostas para as demandas que surgem, pelos próprios recursos. [...] **(Interlocutor(a) 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

- d) Resultados ainda inexpressivos diante da complexidade das demandas que são apresentadas à assistência social, assim como pelo caráter focalista e seletivo dessa política pública:

[...] Então, a gente tem um grande foco nos indicadores. A gente tem que melhorar a inserção na escola, a gente tem que melhorar a inserção na vacinação, a gente tem que melhorar o acompanhamento às mulheres grávidas e nutrízes e etc... **Mas a gente está trabalhando com índices. Não com qualidade de serviços, e aí fica o grande desafio para a política de assistência social quando se tem uma proposta de inserção social, quando você traz a discussão da condicionalidade, quando você tem também propostas no plano do programa bolsa família né, que está muito atrelado a assistência, quando você tem propostas de inserção no mercado de trabalho.** Então, a política de assistência social ela vai estar articulada com outras políticas que é uma característica positiva, mas que é também uma característica desafiadora. Como um sistema, como uma política de direitos, houve avanços. Mas a sua execução eu acho que ainda é limitada. [...] Porque quando a gente vai ler o documento, por exemplo na Loas, ela vai ser uma política para quem dela necessitar. Então, quando eu digo que ela é universal, ela tem que ser universal. Então ela vai atender à todos. E esse “- A quem dela necessitar”. **Como eu disse anteriormente, vai rebater na lógica focalista. Então, ela acaba não sendo universal porque ela só vai focar os seus serviços nos mínimos sociais, e esses mínimos sociais é para atender uma população que está pobre e extremamente pobre.** Então, o grande foco da política de proteção social hoje é a superação da pobreza, a superação da fome. **Então, isso faz com que essa universalidade não seja atingida. Se a gente pensar, por exemplo, um grande programa que está atrelado à política de assistência, embora não seja da Secretaria Nacional de Assistência, mas esteja ligada à Proteção Social, é novamente como eu disse, é o Programa Bolsa Família. Então, ele é um programa que, embora esteja atrelado à assistência, ele não se diz universal, porque ele tem um foco. É uma população pobre e extremamente pobre. Então, como atender a uma população, se você pensar que 70,01 centavo ela não vai ser mais inserida. Ai você já pensa: onde é que foi a**

**universalização?** Então, o grande discurso é a universalização, que já vai barrar na própria lei “- Para quem dela necessitar” e para atender os mínimos sociais. Só que, quem estabelece esses mínimos sociais? O meu mínimo social não é o seu mínimo social. Então, como pensar numa política que estabelece uma renda para dizer quem é pobre e extremamente pobre? Onde é que entra a universalização? Então o grande choque da nossa política quando se discute a universalização é a lógica da focalização, que é uma lógica neoliberal. **(Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Bom, a atuação da política de assistência social ela dá esses resultados, são esses os resultados. Ela é uma política de direito, e ela garante isso e isso para esse usuário. **Eu acho que é como a gente vai mensurar, para além da questão da transferência de renda, que hoje está para a política de assistência, e aí se coloca o que, se saiu da linha da pobreza. Uma questão de renda. Mas é só isso?** É estabelecer um patamar de renda e fazer com que essa transferência de renda ela chegue a esse patamar e pronto, isso eu measurei, que eu tirei essa família da pobreza? **Então eu estou colocando que a questão da vulnerabilidade, porque a gente fala muito em vulnerabilidade e pobreza. Se a pobreza ela só diz respeito à renda e se estabeleceu em nível mundial que renda é essa para ser considerada como pobre, mas e as vulnerabilidades?** Ela não diz respeito só a renda, ela diz respeito a outras questões. Então eu acho que a gente precisa também saber como a gente vai estar mensurando isso. [...] **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

A partir dos relatos transcritos acima, observa-se a grande referência que este grupo de profissionais possui na demarcação de uma contradição circunscrita pela trajetória da política de assistência social, como bem revela o registro de conquistas e avanços em meio à presença de limites e desafios ainda marcantes, configurando, no contexto da nossa formação social dos últimos 40 anos, como analisa Carvalho e Silveira (2011, p. 147), “[...] o movimento de construção democrática que adentra no próprio Estado e espraia-se nos espaços institucionais [...]”, materializando a consolidação da assistência social como política pública de direito.

Essa chave analítica que circunscreve o movimento processual da construção democrática, no âmbito do sistema do capital, também está presente em Coutinho (2008) e Santos (2006). Nessa direção, sintetiza este último autor: “[...] É nesse sentido que tenho vindo a definir **socialismo como democracia sem fim**” (SANTOS, 2006, p. 374, grifos meus).

#### ***5.4.2 Assistência social como política de proteção social a assegurar proteções específicas para segmentos estruturalmente desprotegidos,***

***indicando uma contraditoriedade na configuração do contexto sócio-histórico e político da assistência social***

Entre os profissionais de nível superior que demarcam a processualidade na construção da política de assistência social, dois depoimentos se destacam por aprofundarem questões basilares do contexto social e político que permeia a trajetória e a atual conformação da assistência social, indicando, dessa forma, as nuances contraditórias que caracterizam essa processualidade. Senão, vejamos:

**Pesquisador: Você falou diretamente a expressão, em um momento da sua fala, “remar contra a maré”. Em outros momentos, você deu esse sentido dizendo de outro jeito. Eu queria que você aprofundasse melhor essa expressão “a política de assistência social é remar contra a maré”.**

Eu acho que principalmente, assim, que mais caracteriza esse remar contra a maré, é porque eu estou... Eu entendo que a maré é o sistema no qual... Que está estabelecido que a gente vive que é o sistema capitalista. E aí as diretrizes que ele traz que é de **um Estado mínimo, de privatizações, de consumo, esbarram diretamente nas concepções da política de assistência social. Onde, com relação a essa questão do consumo e da privatização, a gente trabalha na perspectiva da gratuidade, eu acho que é um ponto que contradiz o sistema. E na perspectiva do enxugamento do Estado, tão propagado pelo sistema capitalista, o que a gente está querendo é que as pessoas acessem os seus direitos, e aí para isso as políticas públicas de uma forma geral e não só a da assistência, elas precisam ao invés de serem enxugadas, elas precisam ser fortalecidas. E, inclusive, em termos de investimentos públicos, onde contraditoriamente o que o sistema capitalista prega é que é... A privatização, é que as pessoas consumam os serviços, inclusive serviços que deveriam ser... Pelo menos no caso do Brasil, quando a gente pega o Sus que é para todos os cidadãos a gente tem um avanço da privatização através dos planos de saúde principalmente, porque ele realmente é contraditório nesse sentido. **Eu acho que a gente rema contra a maré quando a gente tenta garantir o acesso das pessoas à habitação, à saúde, à educação, porque à medida que a gente está fazendo os encaminhamentos e as articulações necessárias para que as pessoas possam ter acesso a esses direitos, a gente também está lidando com uma situação de enxugamento do Estado onde os recursos eles não são suficientes para que realmente possa sanar as demandas da população. E aí, nesse sentido, a gente rema contra a maré, porque enquanto vem uma onda de privatização dos serviços, a gente está lá fazendo a pressão para que as pessoas realmente possam ter os seus direitos assegurados e acessar os serviços públicos. É nesse sentido que eu acho que a gente rema muito contra a maré. (Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).****

[...] Eu acho que dentro da proteção social ela [referindo-se à política de assistência social] é um marco hoje, pensando na estrutura do Brasil, na lógica de política pública do Brasil, **e nesse desenho que a gente conseguiu de política de assistência social, Sistema Único de Assistência Social, nós fomos ousados, porque a gente está indo na contramão da lógica neoliberal. Porque a proteção social que surgiu na década de 1970 não é a proteção social que nós temos hoje. A proteção social que surgiu na década de 1970 ela é uma proteção mais aberta à inserção da população mais vulnerável. Hoje, a proteção social que nós temos hoje, ela é muito focalizada e seletiva. Ela está focalizada na pobreza e na extrema pobreza. Então, o desafio da política de assistência social hoje, como política, é ampliar os seus limites enquanto proteção social. Porque hoje a assistência social está uma política focalizada. (Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Em verdade, como questão de fundo, as profissionais pontuam que essa política pública, em sua “construção processual” (CARVALHO; SILVEIRA, 2011), depara-se com um contexto sociopolítico que contradiz as pretensões e a perspectiva de proteção social da assistência social, demarcando o caráter da “saga” política presente na sua construção, a partir da Constituição Federal de 1988.

A construção analítica dessas profissionais, ao evidenciarem a hegemonia contemporânea do sistema do capital sobre os processos de regulação social que demarcam as configurações do Estado e das políticas públicas atuais, demonstra a apropriação e o entendimento das nuances que caracterizam a atualidade da formação social e política do Brasil.

O registro de evidências, como a retração do Estado no desenvolvimento de políticas públicas para o enfrentamento de problemáticas sociais, em contraposição ao movimento das profissionais que integram a política de assistência social para assegurar “proteção não contributiva a segmentos estruturalmente desprotegidos” – demarcando avanços, conquistas e a luta política em direção ao seu pleno crescimento – revela a pertinência da chave analítica de Carvalho e Silveira (2011)<sup>100</sup> ao se referirem à trajetória da política de assistência social desde a sua regulamentação pela Constituição Federal de 1988, “como uma construção em processo”.

---

<sup>100</sup> Para maiores aprofundamentos sobre a concepção de “construção em processo” da política de assistência social – elaborada por Carvalho e Silveira (2011) – consultar o primeiro capítulo desta dissertação.

## 5.5 Intersetorialidade e a Política de Assistência Social: demarcando a tessitura de múltiplas e complexas vias na configuração da política de assistência social

Na construção do aporte analítico consubstanciado na denominação deste item, trabalhei com as possibilidades contidas no Tema III “**INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**” do meu quadro de análise de conteúdo, resultando na constituição de um campo de discussão complexo e polissêmico.

Em verdade, pensar o lugar da intersectorialidade na política de assistência social, considerando-se as múltiplas vias analíticas construídas com base no material de campo desta pesquisa, significa tornar evidente a complexidade desta questão, visto que, no âmbito destas referências, são pautadas as balizas empíricas e epistemológicas que circunscrevem a construção da assistência social como política pública de seguridade social.

Apresento, inicialmente, os marcos desta discussão, configurados a partir da perspectiva dos profissionais de nível superior do Paif da SER V e circunscritos na tabela abaixo:

**Tabela 8** - Entendimento da relação entre a política de assistência social e a intersectorialidade segundo a perspectiva dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, Fortaleza, dezembro de 2012.

Configuração Temática:	Quantidade:
A intersectorialidade ainda necessita ser ampliada e fortalecida na política de assistência social. Nos territórios de atuação dessa política são vivenciadas questões como: dificuldade na efetivação de uma rede integrada de atendimento; as contrarreferências não acontecem; as políticas apresentam dificuldades em estabelecer articulações; a política de assistência social precisa trabalhar melhor a sua identidade; repasse insuficiente de informações aos profissionais que trabalham nos CRAS; excessiva demanda diante da pequena oferta de serviços e ações; o elo entre as políticas públicas ainda se encontra fragilizado; pouca visibilidade da assistência social; disputas de poder; limitação da intersectorialidade apenas a realização de encaminhamentos; existência de ações paralelas.	13
Reconhecimento da importância e necessidade em efetivar a intersectorialidade na assistência social visto que os objetivos dessa política e as demandas que lhe são apresentadas colocam como prerrogativa a articulação entre as políticas públicas.	9
Reconhecimento de que a assistência social possui maior facilidade em realizar a intersectorialidade entre as políticas públicas nos territórios de atuação, pois apresenta uma postura voltada a este objetivo.	1



A política de assistência social tem apresentado uma intenção em efetivar a intersectorialidade no seu interior.	1
Reconhecimento da possibilidade em efetivar a intersectorialidade na política de assistência social mesmo diante da “ vaidade ” entre as políticas públicas.	1
Não respondeu.	2
<b>TOTAL:</b>	<b>27</b>

Tendo como referência cada um dos itens da tabela, observa-se que um número expressivo de profissionais discorre sobre a relação entre a política de assistência social e a categoria da intersectorialidade, remetendo-se à indicação de aspectos dificultadores ao estabelecimento desta relação.

Destaco, entretanto, um quantitativo de profissionais que afirmam ser o caráter intersectorial da política de assistência social decorrente ou induzido pelas especificidades das demandas que são postas a esta política.

As possibilidades configuradas com os relatos dos(as) interlocutores(as), participantes das entrevistas, circunscrevem a constituição das três vias analíticas apresentadas a seguir.

### ***5.5.1 A política de assistência social, por sua própria natureza, exige o estabelecimento da intersectorialidade***

Quanto às profissionais de nível superior – envolvidas com o desenvolvimento do Paif no Cras Mondubim – observo em seus relatos a elaboração de análises que reiteram, por vias e nuances diferenciadas, a natureza intersectorial da política de assistência social. Nessa direção, destaco construções analíticas, como:

- a) Os(as) usuários(as) da política de assistência social se constituem em sujeitos que apresentam múltiplas e variadas demandas, demarcando para essa política pública a totalidade constitutiva do real

**A intersectorialidade ela faz parte da natureza da política de assistência social. Não há como planejar a política de assistência social se não pensar na sua articulação. Até porque a política de assistência social ela pensa o sujeito em sua totalidade.** Então, ele é um sujeito que necessita dos mínimos para sobreviver, mas ele precisa de educação, ele precisa de saúde, ele

precisa de cultura, ele precisa de lazer, ele precisa de esporte, ele precisa de trabalho. **Então a política de assistência social, na sua natureza, ela tem esse viés da intersetorialidade.** Que ainda é muito difícil de acontecer devido à própria lógica de funcionamento de todas as políticas públicas. Que, como eu já disse anteriormente, focaram nos índices, nos resultados e no financiamento. **(Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

b) O “escopo da assistência é o *social*, [...], o que equivale a afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou “setores” das outras políticas já que ele é por natureza *amplo, interdisciplinar e intersetorial*”. (PEREIRA, 2004, p. 58, grifos da autora)

[...] A gente está com um profissional novo e ele também não entende muito da assistência, aí quando aparece algum caso aí ele diz assim: “- Isso é falta de escola”. Ou então: “- Isso é falta de peia”. Aí disse pra ele: “- Olha isso não é tão simples. Um adolescente se tornar agressivo ou passar a usar droga não é simplesmente falta de peia, não é tão objetivo assim, não é tão reto assim. O menino não deu certo porque a mãe não deu disciplina, não é uma coisa tão certa”. **O social ele é tão complexo e quando a gente trabalha com a assistência, é um público bem específico, muito vulnerável, fragilizado, e ele não é fragilizado só financeiramente. E o social ele amarra certas coisas eu acho. É a questão financeira que é precária... É a habitação que é super caótica, os vínculos familiares que estão desgastados ou não existem, aí o emocional debilitado, então é um conjunto de coisas. Junta tudo e chama de social e vem pra cá, chama de vulnerabilidade social e vem pra cá, sabe. E as demandas são muito grandes. [...] O que eu estou te falando é isso, a demanda é muito mais além de assistência, vai para além da assistência. [...] São pessoas que não vem aqui para resolver o Bolsa Família, pronto, desbloqueou, está resolvido, aí para casa, não é assim. Eles vêm pra cá com coisas muito maiores. A gente até resolve aquilo ali, aquela coisa do imediato, um benefício eventual, uma coisa assim, mas na hora que você começa a ouvir a história da família, é tão maior, sabe, da vontade de ficar com aquela família tão mais tempo. [...]** **(Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

c) “É justamente por ser interdisciplinar e intersetorial que, na prática, [a assistência social] é a política pública mais afeita a estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com as demais políticas congêneres (sociais e econômicas) [...]”. (PEREIRA, 2004, p. 59)

[...] Quando um usuário, quando uma família procura a assistência social e aí vem para um acompanhamento familiar, que hoje é o diferencial, acho que é algo que tem na assistência social que nós não temos nas demais políticas, mas o que é esse acompanhamento familiar: “- Eu vou dialogar com essa família, vou entender a partir da realidade que ela vivencia, a partir das falas dela... quais os riscos, as questões maiores de vulnerabilidade e tentar intervir nisso juntamente

com ela. Isso é basicamente o acompanhamento familiar”. E vou tentar intervir, tentar intervir assim, como técnica através de encaminhamentos, e aí entra as demais políticas públicas, porque com certeza as questões que ela traz de vulnerabilidade, de risco, elas não são da assistência social, elas são de um conjunto de questões que interfere na vida dessa família, no cotidiano dessa família, e aí não tem como eu estar na assistência social sem fazer essa interlocução com as demais políticas públicas. [...] Assim, diferente das outras, a saúde ele procura quando ele está doente, a educação ele procura quando ele vai para escola, vai colocar o filho, a assistência ele procura sem uma coisa específica. **Mas é através dela, muitas vezes, ela é a porta de entrada para que através dela se consiga encaminhar para as demais políticas. Então a assistência, mais do que as outras, é essencial a questão da intersetorialidade.** [...] (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

Tomando como referência esses depoimentos, observo que o principal argumento que justifica a natureza intersetorial da política de assistência social é o fato de que essa política, dentre todas as outras, é a que mais se depara com a “natureza complexa do real”.

Concluo, entretanto, que o reconhecimento da natureza intersetorial da assistência social, para este grupo de profissionais, não anula, obrigatoriamente, a definição de uma especificidade para essa política pública, ou seja, é perfeitamente possível articular essas duas características na conformação da identidade da assistência social. Sobre essa questão, o seguinte depoimento se demonstra elucidativo:

[...] **Aliás, a intersetorialidade eu acho que não só para a assistência, mas para todas as políticas públicas né.** Ela tem que acontecer. Porque o usuário que eu atendo na assistência ele com certeza, o usuário que ele acessa as políticas públicas ele geralmente é o mesmo, então o mesmo que está aqui na assistência ele geralmente é o que acessa a política pública da saúde, é o que acessa a política pública de educação, e de transporte, e de renda, e de habitação. **Então assim, e aí, cada política pública dessa, ela tem a sua especificidade, mas todas elas com a sua especificidade é que juntas trariam um resultado melhor, que eu acho que as políticas públicas elas devem buscar, não sei se no nosso sistema,** no sistema capitalista se a gente consegue, mas o que elas deveriam buscar seria promover uma qualidade de vida melhor para as pessoas. [...] (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

### ***5.5.2 A assistência social apresenta uma especificidade como política, mas exige, na sua prática, a intersetorialidade***

Entre as profissionais de nível superior – envolvidas com o desenvolvimento do Paif, no Cras Mondubim – constato que existe um reconhecimento de que a assistência social obteve muitas conquistas que, inevitavelmente, contribuíram para uma maior definição da sua especificidade. O alcance dessa especificidade não obscurece a manifestação da sua natureza intersetorial visto que as demandas dirigidas a essa política pública ou a forma como o real a ela se apresenta, impõe-lhe essa natureza. A base empírica que evidencia essa constatação se encontra presente em depoimentos como:

**[...] É uma política de assistência, mas as pessoas estão com uma demanda da habitação, elas chegam lá é com a demanda da saúde, e a gente precisa articular para que elas possam ter acesso, que também não nos cabe sanar essas demandas dentro dos muros da política de assistência social. A gente realmente tem que transpor isso para as outras políticas. [...]** (Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**[...] Mas, num acompanhamento familiar aquela família vai demandar muita coisa: saúde, educação, previdência, habitação, então não tem como não trabalhar dessa forma. Tem que dialogar, porque se não o serviço, o acompanhamento não anda.** (Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

É... Como eu falei, a família de Paif ela é aquela família que trás o maior número de vulnerabilidades e riscos sociais. Então, é impossível você imaginar uma vulnerabilidade ou risco pensando só a assistência. Normalmente elas trazem inúmeras demandas que às vezes não é exatamente o que elas querem, mas você consegue identificar. Por exemplo, uma família que recebe um benefício de transferência de renda né, ela já tem ali duas condicionalidades que é a educação e a saúde. Então ela precisa estar acessando esses outros dois direitos, e fazendo valer. Então assim, **na perspectiva do Paif né, do acompanhamento familiar o técnico tem que estar sempre articulando outras instituições, outros profissionais para estar atendendo as demandas que aquela família está trazendo.** [...] (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

Como eu disse, o Paif ele é o grande serviço do Cras. Os demais eles acontecem articulados ao Paif. E aí não dá para pensar o Paif se a gente não pensar nessa articulação intersetorial. **Porque as demandas que chegam, por exemplo, no acompanhamento elas são demandas diversas. E aí o Cras está com a responsabilidade de acompanhar aquela família, ele precisa de suporte. E esse suporte se dá através da intersetorialidade.** São as outras políticas que vão dar o suporte para que a assistência social faça os encaminhamentos das demandas que chegam. Então, o Paif ele só pode acontecer se ele tiver essa articulação intersetorial. Se não, realmente, a gente só fica na superficialidade. Se a gente não tem os resultados que a gente espera ter no acompanhamento familiar. (Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

Sobre a questão que articula especificidade e intersetorialidade no âmbito da política de assistência social, destaco um depoimento que se peculiariza por demarcar os riscos e/ou equívocos de se conceber a assistência social como uma política exclusivamente intersetorial, avaliando positivamente a definição de uma maior especificidade para esta política pública:

Eu acho que ela vem se consolidando né, tanto legalmente, nas normativas que vêm organizando ela, como no fazer cotidiano, no entendimento dos profissionais sobre o que é a assistência, sobre o que é um CRAS, sobre o que é um Creas. E entendendo da política e do seu fazer, e com leituras sobre isso, leituras reflexivas, críticas, eu acho que todo mundo hoje consegue fazer uma assistência melhor, consegue fazer uma política melhor, **inclusive na perspectiva da intersetorialidade, que eu acho que muito era isso, que a assistência queria dar conta do mundo né, de que não tinha assim o papel da assistência legalizado, normatizado e ela acabava entrando em coisas que são de outras políticas públicas, como essa história que eu falei dos benefícios da saúde, por exemplo. E hoje não, eu acho que hoje todo mundo consegue saber claramente o papel da assistência, seus limites e possibilidades né. Que a partir do momento que eu chego no limite de uma política pública eu preciso de outra para dar conta da dinâmica daquele usuário, da demanda daquele usuário. A assistência sozinha ela não resolve nada de ninguém, não é um programa de transferência de renda que vai resolver as vulnerabilidades e riscos de uma família, então ela realmente precisa de outras políticas públicas. [...]** (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

Analiso que o sentido impresso por esta interlocutora se coaduna com a perspectiva de Sposati (2004), quando afirma:

Considero que estabelecer a *particularidade/especificidade* dessa política é condição nodal para soldar o paradigma do direito na assistência social. [...] Do ponto de vista da intersetorialidade, as políticas sociais se complementam. [...] A intersetorialidade é, ao mesmo tempo, objeto e objetivo das políticas sociais, e como tal o é também da assistência social. (SPOSATI, 2004, p. 36-39, grifos da autora).

### **5.5.3 A intersetorialidade é um processo que é atribuído à política de assistência social no conjunto das políticas sociais**

Entre as profissionais de nível superior que participaram das entrevistas, observo a presença de relatos que concebem o processo de estabelecimento da intersetorialidade na política de assistência social como decorrência de uma identidade que lhe é atribuída, no âmbito do trabalho

desenvolvido entre diferentes políticas públicas. Na construção dessa identidade, avalio a existência de um movimento onde atuam, em igual medida: a indicação de sujeitos externos à política de assistência social, assim como a presença de características ou respostas emanadas a partir dessa política pública que se coadunam, favoravelmente, à identidade intersetorial que lhe é atribuída. Nessa direção, destaco evidências empíricas presentes em relatos, como:

**[...] Porque, às vezes, chega num posto de saúde alguém que está sofrendo de fome e eles acham que se eles mandarem para assistência a gente tem a cesta básica aqui debaixo da mesa para dar. Mas eles sabem que é por aí que começa né, que é mandando para o Cras que... Às vezes eles acham que se mandar para cá a gente resolve o problema da fome do povo. Que aqui tem cesta básica para dar. Mas já é um caminho, né, entrar em contato, enfim, fazer encaminhamento, mandar pro Cras. Mas aqui aparece de fazer encaminhamento, mandar pro Cras porque a família passa fome. Mas assim, como a gente trabalha com garantia de direitos de pessoas vulneráveis socialmente, e vulneráveis... Os direitos tem a ver com a utilização desses outros serviços né, de saúde, de ter a documentação, de ter as crianças na escola, de ter direito a alguns tipos de benefício, de ter direito a informação do que eu posso conseguir, onde é que eu posso conseguir, onde é que eu vou batalhar, onde é que eu vou melhorar. Ai é isso, num sei. [...] Às vezes acontece de um posto mandar para cá pra gente encaminhar pro Sarah, ou manda para cá pra gente encaminhar pra outro hospital especializado. Por que eles não se comunicam entre eles? (Interlocutor (a) 4/Profissional de Nível Superior).**

**[...] Eu acho que hoje a política de assistência social tem sido reconhecida como política que propicia o acesso para outras políticas públicas. [...] Então, esse diálogo entre o Cras e os demais serviços eles são fundamentais para que as famílias em seus acompanhamentos possam ser encaminhadas tanto do Cras para essa rede de proteção, como dessa rede de proteção para o Cras. Hoje, por exemplo, quando um posto de saúde percebe que uma adolescente grávida ela está sem o programa Bolsa Família, eles já sabem para onde encaminhar. Já sabem que devem encaminhar para o Cras. Muitas vezes chega lá no posto de saúde uma família com crianças que estão fora da escola, ou que a escola não matriculou a criança porque ela tinha alguma hiperatividade, algum problema psíquico, pega e manda pro posto de saúde. O posto de saúde entende que o Cras é o serviço que tem condições de ver outros encaminhamentos para a rede. O posto de saúde não encaminha direto para educação. Ele encaminha para o Cras, o Cras acompanha e analisa o caso e encaminha para a educação. Porque hoje o Cras já começou a ter uma referência na área social. E aí eu acho que no território há sim possibilidades para a intersetorialidade. (Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Mas o entendimento, eu acho que quando a gente trabalha a intersetorialidade, por exemplo, a gente tem uma secretária que na assistência social que está querendo trabalhar a intersetorialidade,

mas **parece que é só a assistência social que está querendo isso.** Enquanto estiver nesse pé, a gente vai sempre correr atrás das outras políticas e é complicado. [...] **A intersectorialidade ela existe porque a gente está o tempo todo provocando, eu acho interessante que tem que estar provocando para que ela aconteça.** [...] (Interlocutora 9/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

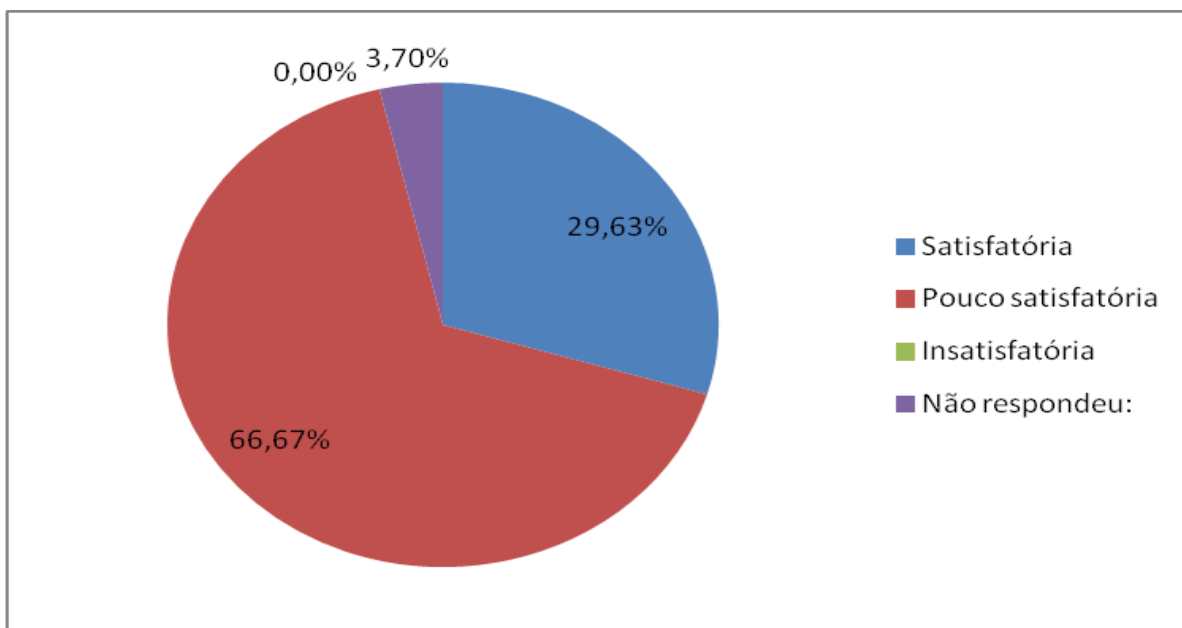
Tendo como referência esses relatos, identifico determinadas características ou aspectos presentes na política de assistência social que, em articulação às indicações estabelecidas por instâncias externas a essa política, qualificam-na pelo viés da intersectorialidade: institui-se como política que se fundamenta a partir da perspectiva da universalização de direitos sociais a segmentos que vivenciam situações de vulnerabilidade social; tem-se afirmado como uma possibilidade de garantia de direitos sociais a partir do trabalho de encaminhamento das demandas dos sujeitos a ela direcionados; tem alcançado visibilidade pública a partir da atuação dos Cras, no âmbito do trabalho desenvolvimento entre diferentes políticas públicas.

## **5.6 Avaliação dos profissionais acerca da questão da intersectorialidade no seu exercício profissional**

Na configuração das vias analíticas consubstanciadas neste item, trabalho o Tema III: **“AVALIAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ACERCA DA QUESTÃO DA INTERSETORIALIDADE NO SEU EXERCÍCIO PROFISSIONAL”**, discutindo as distintas alternativas circunscritas no campo.

Nos marcos dos aportes quantitativos da pesquisa, apresento o gráfico e as tabelas a seguir que consolidam respostas dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, respondentes do questionário aplicado nesta pesquisa.

**Gráfico 4** - Avaliação dos profissionais de nível superior acerca do estabelecimento da intersectorialidade no Paif da SER V, Fortaleza, dezembro de 2012.



**Tabela 9** - Justificativa da avaliação satisfatória dos profissionais de nível superior do Paif da SER V sobre o estabelecimento da intersetorialidade no seu exercício profissional, Fortaleza, dezembro de 2012.

Configuração temática:	Quantidade:
Existência de um esforço da equipe técnica do CRAS em trabalhar a intersetorialidade, há um número significativo de encaminhamentos e o território dispõe de uma ampla rede de serviços socioassistenciais.	1
A intersetorialidade acontece sem maiores dificuldades. As outras políticas – em especial a saúde e educação – por conhecerem o trabalho do CRAS, realizam os encaminhamentos de forma correta.	1
Existência de uma boa comunicação com as instituições do território.	2
Tentativa em viabilizar a articulação com a rede de serviços intersetorial, na perspectiva de efetivar os encaminhamentos realizados, preocupação em conhecer as diversas instituições do território e incentivo à participação dos usuários nas atividades dessas instituições.	1
Boa receptividade das instituições aos encaminhamentos realizados pelos CRAS e facilidade em parceiras no que diz respeito a: convites para participação e ou realização conjunta de eventos, reuniões, passeios; empréstimos de materiais, equipamentos e espaços físicos.	1
A comparação à realidade de outras unidades do território evidencia os bons resultados apresentados.	1
Não respondeu.	1
<b>Total:</b>	<b>8</b>

**Tabela 10** - Justificativa da avaliação pouco satisfatória dos profissionais de nível superior do Paif da SER V sobre o estabelecimento da intersetorialidade no seu exercício profissional, Fortaleza, dezembro de 2012.



<b>Configuração temática:</b>	<b>Quantidade:</b>
Pouca articulação entre as políticas públicas indicando, portanto, a deficiência na comunicação entre as mesmas, o desconhecimento das ações que são desenvolvidas pelas instituições e a dificuldade na efetivação e retorno dos encaminhamentos (não efetivação da referência e da contrarreferência).	7
O estabelecimento da intersetorialidade não se constitui um objetivo de todas as políticas públicas. A existência da burocracia e do comodismo dificulta o alcance da intersetorialidade.	3
Fragilidade dos vínculos entre as políticas sociais como consequência da rotatividade dos profissionais. O desenvolvimento de ações intersetoriais acontece de forma pontual.	2
Necessidade de fortalecimento – em nível da gestão municipal – de parcerias e do maior reconhecimento da política de assistência social.	1
Grande extensão do território de abrangência do CRAS articulada à deficiência estrutural das unidades prestadoras de serviços das diferentes políticas públicas (grande demanda reprimida e pequeno número de profissionais).	1
A intersetorialidade precisa ser melhorada.	1
Argumenta não estar apto (a) a responder.	1
Não respondeu.	2
<b>Total:</b>	<b>18</b>

**Tabela 11** - Justificativa da avaliação não satisfatória dos profissionais de nível superior do Paif da SER V sobre o estabelecimento da intersetorialidade no seu exercício profissional, Fortaleza, dezembro de 2012.

<b>Configuração temática:</b>	<b>Quantidade:</b>
O acompanhamento às famílias, realizado no CRAS, é insatisfatório.	1
<b>Total:</b>	<b>1</b>

A grande maioria dos profissionais de nível superior do Paif (66,67%) avaliou o estabelecimento da intersetorialidade neste serviço, como pouco satisfatório.

Entre as justificativas apontadas nesta avaliação, sobressai-se a debilidade da articulação, nos territórios de atuação dos CRAS, entre as diferentes políticas públicas. Esta debilidade é decorrente de questões como: a deficiência na comunicação entre as políticas públicas, o desconhecimento das ações que são desenvolvidas pelas instituições e a dificuldade na efetivação e

retorno dos encaminhamentos (não efetivação da referência e da contrarreferência).

Nas justificativas das respostas que indicaram como satisfatório o estabelecimento da intersetorialidade no Paif, verifica-se a presença de questões ou evidências empíricas que, reconhecidamente, não se mostram presentes na realidade de todos os CRAS, quais sejam: as outras políticas, por conhecerem o trabalho do CRAS, realizam os encaminhamentos de forma correta; existência de uma boa comunicação com as instituições do território; tentativa em viabilizar a articulação com a rede de serviços intersetorial, na perspectiva de efetivar os encaminhamentos realizados; preocupação em conhecer as diversas instituições do território e incentivo à participação dos usuários nas atividades dessas instituições; boa receptividade das instituições aos encaminhamentos realizados pelos CRAS e facilidade em parceiras.

As possibilidades configuradas com os relatos dos(as) interlocutores(as), participantes das entrevistas, circunscrevem a constituição das três vias analíticas apresentadas a seguir.

### ***5.6.1 Intersectorialidade limitada, pontual, com precariedade e deficiência de comunicação, desconhecimento da rede de atendimento e dificuldades na efetivação e no retorno dos encaminhamentos***

Os profissionais de nível superior que participaram das entrevistas evidenciam que o estabelecimento da intersectorialidade no município de Fortaleza e, de forma específica na realidade do Cras Mondubim, apresenta determinadas deficiências na sua efetivação. O relato que apresento a seguir – ao retratar uma idealização da forma como a intersectorialidade deve ser concretizada – demarca a existência de dificuldades que estão relacionadas à extrema fragilidade das formas de articulação e diálogo entre políticas públicas de Fortaleza. Senão, vejamos:

[...] Quando você me perguntou o que é que eu entendo por intersectorialidade e eu disse para você que ela ainda não está se materializando. Porque se eu disse que a intersectorialidade para mim ela é desde um planejamento que ele também deve ser feito com todas as políticas, então hoje ela ainda não está se materializando. Você quer que eu coloque um exemplo de como ela acontece, e eu

estou dizendo que eu não acho que ela acontece ainda. É isso? É assim que eu vejo né. Desde o início eu tenho dito do quanto eu vejo que isso é essencial. Agora, se você me perguntar hoje se isso já acontece, aí eu acredito que ainda não. Assim, nós estamos, nós temos hoje algo que inclusive a gente tem puxado muito, dos Cras, a questão dos encaminhamentos. Hoje quando a gente vai fazer uma análise sobre os relatórios quantitativos mensais que vem dos Cras do município de Fortaleza, e aí está incluído o Cras do Mondubim, que é o seu estudo de caso, nós temos um número de encaminhamentos que para o número de atendimentos que são realizados nos Cras eles são muito insignificantes. Então, a gente passa a avaliar: se não está tendo encaminhamentos.... Nós estamos dando conta das questões, basicamente a política de assistência? Acredito que não. Então eu acho que não está havendo. E quando há algum encaminhamento não há muitas vezes o acompanhamento disso. Desses encaminhamentos para as demais políticas públicas... De se aquela questão que foi encaminhada há uma devolutiva disso, se os técnicos né, os técnicos do Paif eles dialogam dentro do território com os técnicos ligados a política de saúde, com os técnicos ligados a política de educação, ou transporte, ou renda, ou habitação. **Eu acho isso ainda muito incipiente, esse diálogo maior de construção, de planejamento conjunto, de planejamento de ações assim que interfira que possa dar respostas realmente para a vida desses usuários, dessa família, eu acho que ele ainda é muito incipiente. Se eu fosse citar um exemplo de como ele deveria acontecer, eu acho que deveria ser...** A gente precisava atuar com todas as políticas públicas em nível de território. Que essas políticas públicas lá elas se articulassem mais para garantir isso. **Só que para essas articulações territoriais acontecerem elas também precisam que elas aconteçam num nível mais macro, das secretarias municipais, para que fossem passado e pudessem estar de descendo de níveis né, das secretarias para os territórios, e aí acontecer essa intersetorialidade no sentido do planejamento de ações.** Quando eu estou falando em macro, em território, **em estudo de território e dos encaminhamentos, minimamente de assim, de conhecer...** Quando eu falo em planejamento conjunto não é cada ação, cada pessoa que chega ou cada usuário que chegue “- Não, vai parar aqui todas as políticas públicas e vai estar...” **Não é isso. Mas sim de um planejamento de atuação das políticas dentro daquele território, e de quando esse usuário chegue, se ele chegou aqui para a assistência, a assistência ter o pleno conhecimento e saber que vai encaminhar para esse aqui, para essa área da saúde, “- Aí, vai encaminhar isso aqui era para a área de saúde mental, isso aqui é para a atenção primária”.** E saber exatamente, assim, qual é o número de usuários que eu posso encaminhar, quais os critérios que são atendidos, e aí não só para as políticas intersetoriais, para toda a rede, qual o número que eu posso encaminhar, qual o perfil desse usuário que vai chegar aqui. (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

Depreende-se, a partir desse depoimento, que a construção de um planejamento municipal a envolver diferentes políticas públicas no desenvolvimento do Paif, ainda se revela um processo incipiente, evidenciando a atuação de determinadas questões na sua conformação, destacando-se: fragilidade de diálogo entre diferentes políticas públicas, contribuindo com a

desarticulação programática, não só no nível macro da gestão municipal, como também na operacionalização das ações no nível dos territórios e resultando na baixa efetividade das ações, no desconhecimento dos serviços que são desenvolvidos e da realidade específica do território e, de forma destacada, na dificuldade de efetivação dos encaminhamentos realizados. De forma sintética, avalio que esta constatação também está presente no seguinte depoimento:

**[...] Se a gente pensar em alguma normativa... Existe um fluxo específico da saúde para a assistência? Não existe. Existe um fluxo específico da educação para a assistência? Não existe. [...]** (Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

### **5.6.2 Esforço e/ou efetivação da intersectorialidade mediante encaminhamentos**

As profissionais de nível superior que participaram das entrevistas propugnam que a emissão de encaminhamentos para a inserção em diferentes programas, projetos ou serviços, a despeito do reconhecimento dos inúmeros fatores que dificultam a articulação das políticas públicas, apresenta-se como uma possibilidade de efetivação da intersectorialidade, no âmbito do desenvolvimento do Paif. Avalio, em verdade, que a realização desse procedimento tem resultado, mesmo que, numa proporção ainda insignificante, na concretização de determinados encaminhamentos, a exemplo da inserção em escolas e em alguns outros serviços indicados pelas interlocutoras. Nessa direção, apresento os seguintes relatos:

**[...] Porque hoje o que acontece são os encaminhamentos.** Hoje, o que acontece ainda é, assim, são encaminhamentos para as demais políticas públicas, muitas vezes, ainda sem um retorno. [...] (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**Pesquisador: De forma concreta, como a intersectorialidade se materializa objetivamente lá no Paif aqui do município? Como ela se manifesta, como ela aparece?**

Muito nos encaminhamentos. [...] (Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**Pesquisador: Como é que a intersectorialidade acontece no Paif?**

Através dos encaminhamentos e através... [...] Como é que acontece a intersectorialidade no Paif? É a partir dos encaminhamentos que são feitos. Surge uma demanda que não é mais nossa e aí, ou é feito um encaminhamento, ou entramos em contato para que... [...] (Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**Pesquisador: A intersectorialidade no CRAS Mondubim, ela aparece mais onde? Onde ela aparece mais? Ou não aparece? Por que você falou vários exemplos ai de alguns momentos, algumas articulações, mas onde é que ela aparece mais? Onde ela se materializa aqui?**

Eu acredito que seja nos atendimentos individuais. Nos encaminhamentos para as outras políticas. [...] **(Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**Pesquisador: Você estava falando que ela aparece muito nos atendimentos individuais, em que sentido?**

Nos encaminhamentos né. Apesar de haver uma fragilidade nos retornos das informações, por que assim, eu sempre busco fazer um encaminhamento para aquele usuário e ligar para saber como é que funciona aquele serviço, pra dar uma orientação ao usuário. Mas esse usuário nunca volta e a gente também não sabe, o profissional de outra política às vezes não tem aquela sensibilidade de ligar e, realmente o cotidiano ele faz isso, da gente não ligar e dizer “- Olha, eu atendi essa pessoa, o atendimento deu certo”. A gente acaba sem *feedback*. Mas, é assim de uma forma geral. **Aquelas pessoas que a gente acompanha e que a gente encaminha, quando a gente acompanha não é só um atendimento pontual, a gente vê que há um retorno, principalmente da educação. Criança fora da escola, prefeitura está dando um *show*, não digo o mesmo do estado. A gente encaminha, às vezes, eu resolvo só pelo telefone. Eles já dizem “- Diga que vá falar com a pessoa, com fulano de tal na escola tal, a vaga dele já está *ok*”.** Então assim, existem fragilidades, mas a gente percebe a intersectorialidade bem avançada, na questão do atendimento individual. Até porque se não fosse, a assistência social não andaria. Porque a gente trabalha todo dia com demandas de outros setores e a gente tem que ter essa articulação para conseguir dar um retorno pro usuário. **(Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus, grifos meus).**

Bom, o que a gente vem conseguindo fazer? A gente tem encaminhamentos para diversas instituições, saúde, educação, os SIT's do Governo do estado, que era o antigo ABC, ai tem um aqui bem pertinho do Cras, perto do Center Box, é vizinho até uma escola. [...] **(Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Tendo como referência esses discursos e considerando que as profissionais entrevistadas se deparam, corriqueiramente, com o levantamento de demandas de famílias que são atendidas ou acompanhadas no Paif, o encaminhamento para programas, projetos e serviços de outras políticas públicas constitui-se em uma alternativa que se apresenta a essas profissionais como forma de viabilizar o atendimento das múltiplas demandas com que se deparam no âmbito do trabalho que desenvolvem.

Avalio, entretanto, que fazer um encaminhamento não é uma estratégia que assegure, por si só, o estabelecimento da intersectorialidade. Demarcam as interlocutoras que a inserção em programas, projetos ou serviços de outras políticas públicas exige um processo mais profundo de

articulação, um acompanhamento mais sistemático das famílias ou o desprendimento de intenso e persistente esforço para acompanhar o desfecho de cada um dos encaminhamentos. Nessa direção, apresento os seguintes depoimentos:

É... Eu acho que principalmente quando a gente pensa no acompanhamento familiar né, que é uma das ações primordiais do Paif, eu acho que é exatamente a partir das demandas que chegam né, que aquele indivíduo ou aquela família trás, a forma como eu vou trabalhar essas demandas. Entendendo que, como eu já disse, muitas demandas podem sim ser da política de assistência social, mas às vezes, na grande maioria nem é da política de assistência social, são de outras políticas públicas. E aí se eu não fizer uma articulação intersetorial com essas outras políticas, eu vou ficar com aquela demanda na mão, sem resolubilidade, sem conseguir encaminhar, **e aí também eu acho que não se estabelece a intersetorialidade só através de encaminhamentos, sem que se haja uma articulação anterior, inclusive, uma articulação posterior também para saber como é que se deslançou aquele caso específico. Então, eu acho que a intersetorialidade, principalmente, em âmbito local onde você está trabalhando ali com as demandas das pessoas, ela não vai se dar por encaminhamento, ela vai se dar realmente por articulação. Articulação que eu faço com aquelas políticas que estão ali no meu território, ou até algumas vezes, extrapola o meu território porque existem demandas que eu não vou conseguir dar conta só ali dentro, mas articulações que eu faço para que aquela demanda seja realmente acolhida por aquela outra política pública. E aí eu acho que no acompanhamento familiar isso se revela de forma muito clara. Eu tô com a demanda ali, eu sei que eu não vou dar conta dela dentro da política de assistência social, então eu tenho que articular com outra política. Eu falo de acompanhamento familiar, mas também se dá dentro de um atendimento de demanda espontânea, onde muitas vezes o que me é relatado não é uma demanda exclusiva da assistência social e dali também eu já vou ter que tomar as providências para conseguir dar os encaminhamentos àquela situação. (Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Porque a gente quando encaminha a gente não tem a garantia de acesso. Mas se eu tenho uma boa articulação com a rede socioassistencial, intersetorial, eu tenho muito mais essa perspectiva de garantia de acesso. Eu estou encaminhando e eu já ligo para a outra instituição que eu tenho uma comunicação e digo: “- Olha, eu estou encaminhando uma pessoa assim, assim, assim, com a situação tal, tal”. Então eu acho que já consegue melhorar esse aspecto e facilitar, otimizar essa articulação. [...] (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

E, conforme já apresentaram alguns depoimentos, a inserção em programas, projetos e serviços desenvolvidos por outras políticas públicas, em sua grande maioria, tem-se revelado em um desgastante processo de trabalho para as interlocutoras, repercutindo, desse modo, nos resultados e na

manifestação de profundo mal-estar com o desenvolvimento do Paif. Senão, vejamos:

[...] Assim, saber que eu tenho que encaminhar, certo eu tenho que encaminhar, mas eu quero encaminhar para onde eu sei que vai ser feita alguma coisa. Eu não quero só encaminhar. [...] Ai quando eu disse assim que a assistência me angustia é isso assim chega numa certa situação, você faz os encaminhamentos que tem que fazer, faz uma fichinha de acompanhamento familiar, mas você sabe que ali não está resolvido, que as demandas são muito maiores, muito além do que você pode fazer e vem aquela sensação, sim o que dá para fazer? Já foi feito. O que dá para fazer por essa família? Não, já foi feito. Agora é esperar que as coisas se resolvam. [...] Tem uns encaminhamentos que são feitos, para a partir daqueles encaminhamentos serem sanadas algumas dificuldades das famílias, tem uma família que a gente acompanha ainda, que ela é bem vulnerável, só que as demandas principais são de saúde. É uma senhora que vive sozinha com uma filha e essa filha tem uma doença mental. E essa menina não pode sair de casa porque vive muito doente, e essa mulher tem uma dificuldade muito grande de sair de casa, pegar ônibus para ir até o posto. Ai ela está em uma região onde nenhum posto cobre. Porque os postos eles tem uma área de cobertura e tal. Então, ela está em uma região que o Posto Parque São José não cobre, o Posto de lá do outro lado não cobre, nenhum posto cobre. Então, o único jeito que ela teria para ter acesso à saúde seria as visitas da agente de saúde. A agente de saúde não faz visita porque aquela área não é coberta por ninguém. Então ninguém cobre, então ali não vai agente de saúde. E ai na hora que ela precisa de consulta toda vida é uma dificuldade, porque nem um posto cobre nem o outro posto cobre. Então elas nunca conseguem consulta, nunca conseguem atendimento porque ela está numa região, e ai ela vem para cá. Porque se ela não consegue resolver uma coisa ou outra, quem é que vai resolver: no Cras. Então vem no Cras e a gente também não consegue direcionar, por mais que a gente tente articular com a saúde, tente entrar em contato, ai vem essa senhora, vamos ver se ela consegue ser atendida agora nesse posto aqui X. Só que para ir para lá ela tem que pegar um ônibus, ela não tem dinheiro para pegar um ônibus todo mês e levar a menina dela lá para pegar a medicação, para consulta, para não sei o que. E ai aquela situação fica estacionada. Nem resolve, nem anda, nem vai. [...] **(Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Este depoimento da interlocutora configura uma situação estrutural de precariedade na vida urbana com um contingente da população sem acesso a serviços básicos que não estão disponíveis em determinadas áreas da cidade. É uma situação que aponta para o que se poderia denominar de “nó cego”, difícil de desatar. É a encarnação das assimetrias e desigualdades para aquelas famílias que habitam as margens, populações sobranes, não atingíveis pelas políticas públicas. Todas as vias de acesso parecem bloqueadas para estas famílias, em extrema situação de vulnerabilidade social, a viver no limite da condição humana.

Esta dificuldade de articulação de políticas públicas também está presente nos processos que circunscrevem o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família visto que as famílias – inseridas nessa condição - constituem público prioritário do Paif. Sobre essa dificuldade, exemplifica a seguinte interlocutora:

**Pesquisador: Ah, tem uma coisa que você falou que eu queria só uma retomada. Quando você falou que as pessoas da saúde vêm pra cá, para vocês mexerem no sistema ou resolverem alguma coisa, mas que não são vocês que mexem no sistema.**

Eu citei um entrave que existe: saúde e assistência. Por exemplo, quando um benefício está bloqueado em virtude da saúde, ou seja, a família não levou a criança para se pesar ou se vacinar, o que acontece? Essa família ela vai para a saúde, lá ele é atendido, aí lá dizem: “- Vá na assistência pra desbloquear o benefício”. E a gente não tem como fazer isso. Eu não tenho sistema para isso. **E aí o que eu não me conformo é essa questão de a gente ainda não ter bem claro, não sei se é a função ou atribuição de cada política, e aí o usuário ficar como uma bola de lá para cá, sendo jogado de lá para cá. Eu acho que é uma forma da gente deixar bem claro as atribuições, a gente tendo esses espaços de contribuição, construindo isso.** Eu aqui ligo para lá, digo que aquela não é atribuição, mas às vezes eu não consigo falar com a pessoa que é responsável, a comunicação não flui, e aí vai chegando mais usuários aqui no Cras para um atendimento que a gente não vai conseguir. **E se essas informações não estão claras para nós, profissionais, imagine para os usuários. (Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**Uma situação típica do CRAS: benefício variável gestante. Para mulheres né, o valor é 32,00 reais, pago em parcelas. O benefício é pago se tiver até quatro pessoas recebendo a variável, porque ela vai ser incluída no benefício variável.** A responsabilidade de encaminhar esse benefício, é da saúde. Porque no cadastro não tem a opção de marcar gestação, ou mulher amamentando, não tem essa opção. Então foi feito, acho que foi ano passado que saiu esse benefício, acho que setembro/outubro, que houve um aumento dos benefícios né, que é o da gestante e o da lactante. E aí teve uma videoconferência que eu participei, e foi colocado isso, que quem vai encaminhar isso é a saúde. De que forma? A gestante está dentro do seu acompanhamento né, o seu pré-natal geralmente é no posto, e o posto de saúde que encaminha as informações a cada seis meses teria que ver como fazer esse encaminhamento de informação para dar pra gerar esse benefício, caso a família já receba bolsa família. **Então foi feita essa videoconferência, a pessoa responsável pelo acompanhamento do Bolsa Família na saúde estava presente nessa videoconferência, a gente já conversou com os profissionais dos postos de saúde sobre isso, mas não adianta. Todo mês tem gestante aqui pedindo esse benefício. Todo santo mês. (Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**Pesquisador: Elas não chegam a acessar o benefício.**

Não, não chegam acessar o benefício. Elas não estão recebendo, isso é um fato. E por que não estão recendo? **Essa informação ela**



**não, não sei se ela não está circulando, se ela não chegou, se quem recebeu não multiplicou, a informação não está chegando. Então a família fica sem receber o benefício, a mulher passa os 9 meses, não recebe o benefício, eu realmente não sei como é que vai ficar essa situação, porque as informações já foram repassadas para os profissionais de saúde. Eu não sei se é a demanda do cotidiano que faz com que a pessoa que recebeu não multiplique a informação, ou se foi multiplicada a pessoa que recebeu não consegue captar a informação, ela se perde no decorrer do processo. Eu não sei o que é, o fato é que as mulheres não estão recebendo o benefício gestante. Todo mês chega mulher aqui pedindo o benefício. (Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Os depoimentos desta interlocutora apontam para um elemento obstaculizador do acesso a determinados benefícios: a dificuldade nos fluxos de informação, dificultando a comunicação entre os profissionais vinculados a diferentes políticas públicas no espaço do território.

Considerando o grande volume de famílias que estão em descumprimento de condicionalidades e que, mensalmente, são direcionadas para participarem dos processos de acompanhamento familiar do Paif, considero que fortalecer a articulação entre as políticas de educação, saúde e assistência social de Fortaleza constitui-se em uma importante estratégia para aprimorar o processo e o alcance dos resultados do acompanhamento socioassistencial que é realizado a essas famílias.

### ***5.6.3 Existência de uma articulação mediante uma rede de serviços, parcerias e trabalho em conjunto***

Na descrição das formas como a intersetorialidade é estabelecida no âmbito do Cras Mondubim, as profissionais de nível superior – participantes das entrevistas – relataram a existência de esforços na perspectiva de viabilizar a construção de uma rede que, efetivamente, integre a atuação das diferentes instituições e dos distintos profissionais que prestam serviços no território de atuação do Cras Mondubim. Senão, vejamos:

**A gente tem a questão da própria rede que facilita. Aqui no nosso território a raiz de cidadania puxa uma reunião mensal com a rede. E ai esse momento de diálogo ele é muito importante.** Inclusive a Raiz mudou para o Conjunto Ceará e a gente está tendo algumas dificuldades. Ela não está mais aqui no Mondubim. E ai eles não encontraram nenhum lugar, nenhuma instituição que fique no Mondubim. Então ela está no Conjunto Ceará.

No CSU. E aí da última vez a gente participou, eu acho que faz dois meses, não ocorreu mais. **E esses momentos são importantíssimos. Pro fluxo, para a questão dos encaminhamentos, pra todas as articulações que no momento do diálogo dá pra gente conversar e vê como é que a gente faz da melhor forma possível. (Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Quando eu estava aqui, eu acho que foi setembro, fim de agosto para setembro. Eu recebi um convite para participar de uma reunião que estava sendo organizada pela equipe de residência do Nasf [Núcleo de Apoio ao Programa Saúde da Família]. E essa equipe organiza alguns fóruns e algumas reuniões de rede. E elas fazem assim: essa equipe faz a intervenção numa escola, e nessas reuniões na escola elas articulam a rede para participar. São as agentes de saúde, e o Cras, e o Creas, e o Conselho Tutelar, para que ali sejam conversadas, discutidas, e para que seja esclarecido as atuações de cada setor, de cada coisa. [...] O pessoal da saúde ficava lá assim e dizia: “- Olha, sinceramente, eu queria saber por que eu estou aqui, porque vocês estão aí nessas discussões e não tem função nenhuma para a gente”. A saúde dizendo, e na verdade, tinha certa função porque eram discussões sobre um público que é único. Os usuários são únicos. Os usuários que vão lá para a escola são nossos também, de alguma forma. É da nossa comunidade. Aí eu acho que eles não captaram essa coisa de... Por mais que as discussões estivessem direcionadas para a educação, de como as crianças não querem mais estudar, de como os pais não assumem mais suas responsabilidades com as crianças, por mais que as discussões estavam mais nesse sentido, elas se sentiram superincomodadas de estarem ali porque não tinha nada a ver com elas, **assim, eu acho que uma dificuldade é essa, os setores não perceberem o quanto aquilo é da sua conta sim, a partir do momento em que a comunidade é uma só, o público é um só. Aí vão acontecendo coisas “- Ah, isso aí não é nosso não”.** Eu acho que tem a dificuldade de eles expandirem esse olhar, de enxergarem aquele sujeito não como... A saúde enxerga como um corpo doente, a educação enxerga como uma mente pensante, saúde mental vai enxergar como um transtorno e o Cras como um social problemático. Acho que a dificuldade está nisso assim, de a gente não enxergar aquilo como um todo. Como aquela criança que está dando problema, inserida dentro de uma família, que está num certo contexto, numa certa comunidade. A dificuldade é mais nesse sentido de não terem esse olhar mais sistêmico, eles olham mais... [...] A gente tem as reuniões do Nupp, que é o Núcleo de Participação Popular, que sempre procura trazer a rede de serviços para cá para saber quais são as discussões que estão acontecendo. Até porque muitas coisas que as famílias que participam do Nupp trazem são, sei lá, alguma coisa de infraestrutura, da guarda municipal, enfim, muitas coisas são resolvidas a partir do contato com esses outros setores, com esses outros serviços. E aí, bom o Nupp é um momento onde a gente chama não só a comunidade para participar das discussões, e a gente chama também outras políticas para estarem questionando e respondendo alguns questionamentos que vão surgindo. **(Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Mobilização: todo o processo aqui da rede ele não é nosso né, quem faz é a Raiz da Cidadania, são eles que articulam a rede aqui no grande Mondubim. A gente participa das reuniões, você não veio na reunião de quarta-feira. Eu estava aqui no CRAS, na reunião a

gente não foi. Não deu pra gente ir. [...] Essa dificuldade. **Eu entendo que essa dificuldade de garantir a rede é a demanda do cotidiano mesmo sabe. Porque se ausentar um profissional da área da saúde do posto é um problema, que já vai ficar algumas coisas em descoberto. Eu acho que um grande problema hoje, das políticas em geral é esse, de você não ter a questão de parar com a equipe, não de cima para baixo, vamos à equipe aqui, a equipe aqui do CRAS, a equipe aqui do PSF, a equipe aqui da escola, vamos fazer um planejamento e vamos conseguir botar esse planejamento de fato, vamos executar esse planejamento. [...]** (Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**Pesquisador: Vocês participam de alguma rede local?**

É a que é da raiz de cidadania. [...] E eu acho assim, que deveria ter uma sensibilização maior. As escolas tem certa rejeição em participar. Porque elas sabem que vai ter alguma coisa que vai cutucar a escola. Eu acho que se as escolas participassem da rede era bem mais fácil até mesmo para gente. Por que ela iria saber qual é assim... **Porque era pra ser intersetorialidade, mas ai termina sendo cada um na sua casinha devido até mesmo essa correria. E a gente tenta quebrar, mas tem algumas pessoas que eles têm certa rejeição. Principalmente, a saúde e a educação.** A gente tenta sempre ficar, a gente vai, vai, mas eles... Quem sempre participa mesmo da rede é o Caps ad. (Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**CÍCERO: E por que as pessoas querem ficar nas suas casinhas?**

**Devido essa correria, cada um tem, por exemplo, quando é pra gente ver o dia da reunião ai não eu não posso. Nunca tem um dia que todo mundo pode.** Sempre tem uma que fica... Eu acho que eles deveriam se dar mais, porque se a rede funcionasse... Porque quando a rede funciona fica mais fácil o trabalho da gente, com certeza. (Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

Tomando como referência esses discursos, avalio que o esforço de integração do trabalho, desenvolvido pelas diferentes instituições do território do Cras Mondubim, tem apresentado resultados ainda não consolidados. Constato, portanto, que os desafios presentes no desenvolvimento desse processo ainda se manifestam como fatores, efetivamente, impeditivos à sua plena realização, a saber: a existência de uma intensa rotina de atendimento ao público tem impedido que os profissionais das diferentes políticas públicas destinem tempo para atividades de planejamento ou de promoção da integração entre diferentes setores ou instituições; a existência de percepções ou perspectivas de trabalho fragmentadoras do real, tem contribuído com a predominância de práticas profissionais cuja principal característica se constitui no desenvolvimento desarticulado de programas, projetos e serviços.

As falas e depoimentos revelam a consciência da importância da articulação nas tessituras da rede, fica claro o quanto se faz difícil romper a dinâmica do trabalho isolado, em cada contexto institucional. A intersetorialidade pressupõe consciência, vontade política, condições objetivas.

### 5.7 Elementos facilitadores para o estabelecimento da intersetorialidade

Na identificação dos elementos que facilitam o estabelecimento da intersetorialidade, no âmbito do Paif, consubstanciados e discutidos neste item, trabalho com o Tema VI: **“ELEMENTOS FACILITADORES PARA O ESTABELECIMENTO DA INTERSETORIALIDADE”**, demarcando distintas construções a partir do material do campo.

Assim, apresento a tabela abaixo que consolida respostas dos profissionais de nível superior do Paif da SER V acerca da identificação dos elementos que dificultam o estabelecimento da intersetorialidade no Paif. Vejamos:

**Tabela 12** - Indicação dos elementos facilitadores para o estabelecimento da intersetorialidade no Paif da SER V segundo a perspectiva dos profissionais de nível superior deste serviço, Fortaleza, dezembro de 2012.

Configuração temática:	Quantidade:
A ampla rede socioassistencial do território.	1
A boa articulação do Paif com a rede.	4
O conhecimento da rede pelos profissionais do Paif.	5
A realização de mapeamento da rede do território.	1
A realização de atividades em conjunto (fóruns, visitas institucionais, reuniões comunitárias, articulações para encaminhamento de casos).	7
A proximidade física entre as instituições presentes no território.	1
O Cadastro Único/Programa Bolsa Família como veículo para o estabelecimento da intersetorialidade entre as políticas públicas.	2
A equipe do Paif é qualificada e empenhada no estabelecimento da intersetorialidade entre as políticas públicas.	4
A boa receptividade quanto às solicitações e aos encaminhamentos realizados pelo Paif.	4
A existência de instrumentais para os serviços, transporte e equipe interdisciplinar.	1

Não respondeu.	1
<b>Total:</b>	

Na indicação dos elementos que facilitam o estabelecimento da intersetorialidade do Paif na SER V, observa-se uma grande variedade das referências sob as quais as profissionais constroem seus argumentos, evidenciando, desse modo, a complexidade do tecido social que caracteriza a realidade de atuação dos CRAS de Fortaleza.

Considerando os depoimentos dos interlocutores que participaram das entrevistas, apresento o aporte circunscrito no item abaixo,

### **5.7.1 A referência territorial do trabalho desenvolvido pelo Paif**

Nos discursos das profissionais de nível superior que participaram das entrevistas, a identificação de questões que mais favorecem o estabelecimento da intersetorialidade – no âmbito do desenvolvimento do Paif do Cras Mondubim – revelou-se uma temática pouco aprofundada por essas profissionais. Nos relatos que fazem menção explícita a esse tema, avalio que a referência territorial do trabalho desenvolvido pelo Paif, constitui-se em um aspecto que, em potencial, facilita o estabelecimento da intersetorialidade.

Nesses relatos, fica evidenciado que a configuração territorial do trabalho desenvolvido pelo Paif, demarca a atuação de determinadas implicações empíricas que, no seu conjunto, contribuem para o estabelecimento da intersetorialidade. Senão, vejamos:

**[...] Eu acho que uma coisa que o Cras pode utilizar como potencialidade é o fato de ele está trabalhando dentro de um determinado território, então assim, eu acho que não que ele não vai extrapolar, eu acho que ele tem ali equipamentos de outras políticas públicas que ele pode começar, e aí quando você está num território menor, onde inclusive, a população é a mesma, acho que é outra potencialidade. O fato de eu estar trabalhando com o mesmo público, que o público que ele está ali, então é uma potencialidade eu poder demonstrar que a gente pode potencializar tanto a sua quanto a minha ação junto aquele público, porque se a gente fizer um trabalho conjunto, o resultado dos dois vai ser melhor para aquela família. Então, acho que isso é uma potencialidade com relação aos Cras, que eles podem trabalhar melhor a questão do público, a questão de estar em determinado território. [...]** (Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**[...] E eu acho que essa vinculação tem sido feita no território. [...] Então, dentro dos territórios eu percebo que existe mais possibilidade da intersetorialidade.** Porque se a gente pensar numa estrutura legal para isso funcionar, ela não vai funcionar. Porque os modelos das políticas, as legislações das políticas, eles não permitem isso. **Mas o território sim. Porque a população ela faz parte daquele território, os serviços estão dentro daquele território. E os serviços sabem que as famílias mais vulneráveis estão sendo atendidas no Cras. [...] Eu destacaria que no Paif, o território ele permite outras possibilidades. Porque o diálogo entre políticas ele é mais truncado, ele é mais formal. Mas no nível do território, a convivência, o espaço do vivido e as trocas, elas permitem uma maior integração. (Interlocutora 8/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**[...] As facilidades é que o Cras está dentro da comunidade, ele é descentralizado e tem muitos equipamentos próximos que dá para fazer isso, que tem uma rede conveniada, que, por exemplo, os postos de saúde também foram descentralizados, as escolas, então assim como outros equipamentos de políticas públicas são descentralizadas, ele está dentro da comunidade e eu acho que isso facilita para estar fortalecendo a articulação intersetorial. [...]** (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

**Eu acho que esse trabalho que a gente faz na comunidade, no território, ele favorece essa intersetorialidade, que a gente fica mais próximo do posto de saúde, da escola, a gente consegue fazer articulações. [...]** Eu acho que se diferencia por que a gente está mais próximo né. A gente tem essa capacidade de diálogo mais próximo, então eu acredito que seja até mais fácil. Com a gestão, por mais que eles estejam próximos no distrito e na própria secretaria, o território ele é diferente. A secretaria de assistência social, a secretaria de saúde, acaba ficando cada um fazendo as suas políticas, e eu acredito que não exista, pelo menos do meu conhecimento, por exemplo um Fórum, uma conferência onde as políticas possam dialogar. Isso que eu sinto falta está entendendo. De a gente acabar com esses impasses que acabam repercutindo na ponta. **(Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

A partir desses relatos, destaco a indicação de determinados aspectos presentes na configuração territorial do trabalho do Paif que, se devidamente reconhecidos e explorados, podem contribuir com a efetivação da intersetorialidade no desenvolvimento desse serviço, a saber: a proximidade geográfica de outras instituições que atuam no mesmo território; a atuação com um contingente populacional que também se constitui foco de intervenção de outras políticas públicas, demarcando a possibilidade de articulação intersetorial a partir do entrecruzamento do público atendido, assim como dos saberes e das práticas interventivas e, desse modo, promovendo a potencialização do alcance da efetividade nas ações; a inserção em uma

realidade sociocultural comum à área de intervenção de outras políticas públicas, evidenciando a exposição aos mesmos fatores ou agentes sociais, políticos e culturais, assim, circunscrevendo a possibilidade de construção de uma identidade cultural coletiva.

### 5.8 Elementos dificultadores para o estabelecimento da intersetorialidade

A identificação das dificuldades encontradas para o estabelecimento da intersetorialidade na política de assistência social de Fortaleza e, de forma específica na realidade da Ser V e do Cras Mondubim, constituiu-se em um tema que apresentou uma forte incidência de respostas no conjunto dos dados e relatos levantados nesta pesquisa.

Assim, exerci intenso esforço no trabalho de sistematização e análise do material de campo, considerando a amplitude e fecundidade desse material, assim como a necessidade de se abarcar o maior número de fatores que foram levantados visto que se apresentam como elementos, efetivamente, implicadores para o estabelecimento da intersetorialidade no Paif. Nesse processo, foram-me deveras importantes as possibilidades apontadas pelo tema específico a essa questão, indicando-me fecundos desdobramentos e associações a partir desse parâmetro analítico.

A tabela apresentada abaixo consolida as respostas dos profissionais de nível superior do Paif da SER V, sobre o tema específico deste item.

**Tabela 13** - Indicação dos elementos dificultadores para o estabelecimento da intersetorialidade no Paif da SER V segundo a perspectiva dos profissionais de nível superior do referido serviço, Fortaleza, dezembro de 1012.

Configuração temática:	Quantidade.
Inexistência de <i>feedback</i> quanto aos encaminhamentos realizados pelo Paif.	2
Número reduzido de instituições de políticas públicas diversas no território, articulado a fragilidade dos serviços desenvolvidos por essas instituições.	4
Grande extensão do território de abrangência do Paif.	3
Intensa sobrecarga de trabalho para os profissionais do Paif tendo em vista o pequeno número de técnicos diante da grande demanda de atendimentos, ocasionando dificuldades em realizar atividades de fomento a intersetorialidade	8

(reuniões técnicas da equipe e encontros com a rede do território).	
Desconhecimento, pelos profissionais do CRAS, dos serviços realizados em algumas instituições do território.	3
Pequeno número de encontro de articulação entre as diferentes instituições presentes no território.	1
Inexistência da contrarreferência em relação à política de assistência social.	3
Falta de receptividade de algumas instituições da rede em acolher os encaminhamentos realizados pelo Paif.	4
Burocratização para inserção de usuário nos serviços desenvolvidos pelas diferentes políticas públicas.	3
Ausência de encaminhamentos formais por parte de diferentes unidades de políticas públicas.	2
Falta de reconhecimento, por parte de algumas instituições, da importância de uma rede de atendimento integrada.	2
Insuficiência nos recursos materiais e humanos para o melhor atendimento da população.	5
Desconhecimento de algumas instituições do território sobre a especificidade das atividades desenvolvidas no CRAS.	1
Histórico de práticas fragmentadas.	1
Não respondeu.	2
<b>Total:</b>	

A observância de um grande número de elementos dificultadores do estabelecimento da intersetorialidade no Paif da SER V revela a centralidade deste quesito na elucidação da proposição avaliativa circunscrita nesta pesquisa.

E, como resultado do trabalho realizado com as alternativas do tema 7 (sete) do meu quadro de análise de conteúdo, considero pertinente categorizar as respostas dos sujeitos que participaram das entrevistas, a partir da constituição de três eixos referenciais, quais sejam: as limitações estruturais e orçamentárias das diferentes políticas públicas tem dificultado o estabelecimento da intersetorialidade entre essas políticas; fragilidade dos processos de articulação intersetorial das políticas públicas de Fortaleza; existência de uma cultura segregacionista que dificulta o estabelecimento de articulações e parcerias. Vejamos o que nos apresentam estes aportes a seguir.



### **5.8.1 As limitações estruturais e orçamentárias das diferentes políticas públicas tem dificultado o estabelecimento da intersetorialidade entre essas políticas**

A precarização do desenvolvimento das diferentes políticas públicas – no contexto da hegemonia contemporânea do capital no direcionamento do fundo público brasileiro (SALVADOR, 2010) – constitui-se em uma das principais dificuldades que foram apresentadas, no conjunto do material de campo levantado nesta pesquisa, referente aos depoimentos dos(as) interlocutores(as) entrevistados(as), para o estabelecimento da intersetorialidade entre as políticas públicas. Essa questão – demarcando a sua relevância no contexto específico da política de assistência social da SER V e do Cras Mondubim – apresenta uma multiplicidade de implicações no âmbito desse processo. Dentre essas implicações, destaco:

- a) Incapacidade das diferentes políticas públicas de abarcar as especificidades quantitativas e qualitativas das demandas que lhes são dirigidas.

A ineficiência da constituição de protocolos de atendimento intersetorial ao público da assistência social de Fortaleza – a exemplo de articulações com as políticas de saúde mental e habitação – evidencia que a oferta inferior de serviços e programas, em comparação à demanda que se levanta para as diferentes políticas públicas, constitui-se em um aspecto, efetivamente, impeditivo para o estabelecimento da intersetorialidade, a despeito da existência de intenções e acordos favoráveis à concretização desse processo. Nessa direção, destaco o seguinte relato:

Eu acho que assim o maior limite, pelo menos que eu venho observando, muitas vezes, o limite mesmo da própria estrutura das outras políticas. Seja estrutura em termos de oferta de serviços, que aí está diretamente articulada com a questão orçamentária também. **Porque a gente esbarra muitas vezes quando está na busca da intersetorialidade, muitas vezes, não é nem a falta de compreensão das demais políticas de que ela é importante, mas é uma demanda já muito maior do que a oferta de serviços. E aí**

**muitas vezes a gente esbarra em questões práticas mesmo. A exemplo da saúde, eu vou fechar um protocolo, um fluxo com a saúde no âmbito da saúde mental para atendimento dos usuários de um determinado serviço de assistência. Muitas vezes a gente até fecha, a outra política até entende a importância, a gente até fecha o fluxo, mas quando a gente vai para a prática e aquele usuário chega lá, existe mais uma fila de pessoas que também estão aguardando por aquele serviço. E aí essa questão da oferta hoje, na maioria das vezes, estar muito menor do que a demanda, talvez é uma das principais barreiras. A mesma coisa na habitação, eu tenho um déficit habitacional, principalmente no município de Fortaleza, que é uma metrópole, gigantesco. E aí quando, por mais que se consiga ter uma boa articulação com a política de habitação, mais existem barreiras para além da compreensão da importância da articulação com a política de assistência social. Que são barreiras, realmente, de financiamento dessas políticas, que é algo também que perpassa a política de assistência social. [...] Porém, eu acho que sem dúvida, eu acho que o primordial é a falta mesmo muitas vezes de estrutura, de financiamento dessas políticas para o que realmente se demanda. (Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

- b) A grande quantidade de atendimento inviabiliza a constituição e/ou efetivação de processos de planejamento e avaliação entre diferentes políticas públicas de Fortaleza.

O número exorbitante de usuários(as) que buscam atendimento nas diferentes políticas públicas de Fortaleza evidencia a complexidade da questão social nesse município e, desse modo, a expressividade quantitativa das demandas que são levantadas a essas políticas. Esse aspecto tem gerado uma rotina estafante de trabalho para os profissionais das políticas públicas, tornando inviável, como consequência, a realização de atividades de planejamento e avaliação que, no âmbito da gestão pública municipal, revelam-se processos imprescindíveis para o aprimoramento das ações desenvolvidas, assim como para a promoção de uma cultura que favoreça a integração entre diferentes instituições que prestam serviços, no contexto de uma realidade territorial específica. Nessa direção, argumentam algumas interlocutoras:

[...] As demandas das políticas públicas elas são muito grandes, e aí elas fazem com que esse atendimento, não só na assistência, ele seja um atendimento muito operativo. **Eu não me planejo, eu não tenho tempo, porque geralmente esse técnico ele não tem tempo para planejar suas ações, para avaliar com mais cuidado, pra atender esse usuário com as suas especificidades. Porque assim, é uma massa tão grande, é uma demanda tão grande para atender que ele vai atendendo mais, mais um, mais um. [...]** (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).

[...] Dificuldade de tempo mesmo para estar juntando todas essas pessoas da rede intersetorial. Eu acho que às vezes você consegue fazer a intersetorialidade com uma, com outra, mas seria um grande fato você conseguir reunir vários equipamentos de uma mesma rede local para firmar essa intersetorialidade. **E é difícil você conseguir conciliar o tempo dos profissionais, das instituições com a própria demanda de cada um. Porque você vai na escola é lotado, você vai no posto é lotado, você vai no Cras é lotado. E para eles estarem se reunindo e fortalecendo essa rede intersetorial, acho que essa é a maior dificuldade, de conseguir conciliar os horários, a disponibilidade para estar articulando os profissionais dessas diversas instituições, essas diversas pessoas. [...]** (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus, grifos meus).

- c) Na política de assistência social, observa-se uma centralidade e predominância da rotina de trabalho referente ao acesso e usufruto do Bolsa Família, pelo público que busca o Cras.

Nos depoimentos dos(as) interlocutores(as), a questão da grande quantidade de atendimento na política de assistência social, assume uma especificidade tendo em vista que, no município de Fortaleza, a gestão dos processos referentes ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único constitui-se uma atividade que foi descentralizada para os territórios de moradia da população, cabendo a responsabilidade de operacionalização aos profissionais do Paif, em parceria com as equipes das políticas de educação e saúde.

Esse processo tem causado uma intensa sobrecarga de trabalho para os (as) trabalhadores(as) da assistência social, considerando o pequeno número de técnicos(as) que, em tese, deveriam se responsabilizar, unicamente, pelo desenvolvimento das atividades do Paif.

Em verdade, considerando o porte populacional da cidade de Fortaleza e, em seu contexto, o elevado número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, tem-se evidenciada a gravidade dessa questão. Nessa direção, argumentam as interlocutoras:

[...] Como eu coloquei no início a grande demanda para o cadastro único que acaba ocupando muito o tempo dos profissionais e eles acabam engolidos pelo cotidiano e não otimizando tanto quanto eles poderiam otimizar essa articulação intersetorial. [...] **Acho que uma dificuldade é não ter técnico exclusivo para o Cadastro Único, né, eu acho que teria que ter, porque o mesmo técnico que é do Paif é também do Cadastro, e são duas grandes demandas dentro do Cras. Eu acho que é uma grande dificuldade porque ai tem que dar conta de todas aquelas famílias do Cadastro, o**

**Cadastro também requer um acompanhamento próximo, que seria a ferramenta do Sicon, e o técnico fica imerso nesse dia a dia, então não dá conta. Então é uma grande dificuldade não ter o técnico de referencia para o Cadastro Único é o mesmo que é do Paif. (Interlocutora 7/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] Eu e a [profissional X] a gente fica aqui “- Vamos planejar aqui, vamos se organizar, um dia na semana a gente vê qual é a minha pendência, qual é a tua pendência, vamos discutir um caso ou outro, e quando a gente vê acabou”. E o que foi feito? O que planejou não foi feito. **E não foi feito porque a demanda do dia-a-dia não permitiu. Como é que a gente já está fazendo? Eu estou tentando me policiar: “- No dia que eu estou no atendimento, eu tô no atendimento. No dia que eu não estou, eu não atendo. Eu não atendo mais.** Só se for um caso muito...! Só tem eu aqui: eu vou atender. Tem eu e outro profissional: o outro profissional fica no atendimento, eu não vou atender, eu vou fazer o que eu planejei antes. **Porque se não a gente não faz. Eu estou com algumas situações atrasadas por conta disso. A gente chega “- Ah, vamos lá”. Como eu acompanho o cadastro, então tem demanda aqui todo dia, de manhã e de tarde. Na hora que eu estiver aqui, tem gente para atender. Então eu estou começando a fazer isso: “- Não, eu não vou atender, volte dia tal. Porque hoje eu não estou atendendo”. Eu vou pra visita, estou fazendo relatório, tô tentando fazer essas gestões de benefício, porque se não o trabalho ele não se conclui, fica sempre na rotina do cotidiano. [...] **Eu acho. Porque a gente não consegue enquanto técnico sair para ir em uma instituição, ou para fazer uma articulação direta com um profissional, a gente não consegue. O Maximo que a gente consegue é um telefonema, e se na hora que a gente ligar o telefone estiver disponível, e o profissional lá estiver disponível para atender o telefone. Senão: “- Ah, ligue mais tarde”. A gente liga. Às vezes. Vou nem mentir. Às vezes a gente liga, às vezes não, não dá tempo. [...] É difícil Cícero. [...] **A gente, de acordo com a demanda espontânea que vem, a gente não consegue dar conta de algo mais planejado. Eu não consigo. [...] (Interlocutora 2/Profissional de Nível Superior, grifos meus).******

[...] **A gente observar que muitos momentos a gente avança metodologicamente, mas muitas vezes encontramos barreiras pelo quantitativo de profissionais que fica insuficiente para desenvolver.** E aí ao longo de todos esses anos, os Cras foram só incorporando serviços e a equipe praticamente... Principalmente quando a gente fala na equipe básica, é a mesma. Então, eu acho que sem dúvida nenhuma, a gente observa isso até quando, no processo de reordenamento, a gente vai estabelecer metas e percebe que, pode até haver e deve haver algumas questões específicas, de organização dos processos de trabalho dentro dos Cras. **Mas para além disso, o que a gente observa é que os profissionais eles estão com grandes demandas de trabalho. Então eu acho que os Cras hoje têm, além das questões de estrutura física, grandes questões também com relação a recursos humanos pra desenvolvimento desses serviços. (Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Pelo exposto nesses depoimentos, concluo que o fato da mesma equipe que operacionaliza o serviço do Paif ser também responsável pelo

desenvolvimento dos processos específicos do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, ocasiona uma sobreposição desses processos em relação às atividades do Paif. Essa sobreposição se justifica quando se considera o grande volume de famílias de Fortaleza que demandam a continuidade do recebimento dos valores disponibilizados por esse programa. Esse fato tem prejudicado o desenvolvimento das atividades do Paif, principalmente, na continuidade dos processos que asseguram o acompanhamento socioassistencial às famílias e, de forma específica, a concretização das articulações intersetoriais que são necessárias a esse acompanhamento.

### ***5.8.2 Fragilidade dos processos de articulação intersetorial das políticas públicas de Fortaleza***

A concretização de intenções programáticas de intersetorialidade constitui um processo sob o qual atuam uma diversidade de fatores. Na realidade do município de Fortaleza e, especificamente, no território da Ser V e do Cras Mondubim, a fragilidade das estratégias de promoção da articulação intersetorial, em nível da operacionalização das políticas públicas e, de forma destacada, a desarticulação intersetorial entre as secretarias temáticas do município, manifestam-se, segundo a ótica dos(as) interlocutores(as) desta pesquisa, como entraves que têm dificultado a aproximação entre as diferentes instituições públicas presentes nos territórios de Fortaleza. Esses entraves operacionais se apresentam conforme as seguintes referências:

- a) Fragilidade na integração das diferentes secretarias temáticas de Fortaleza no contexto da gestão da política de assistência social.

A inexistência e/ou fragilidade de articulação intersetorial, em nível das secretarias temáticas de Fortaleza, tem comprometido o desenvolvimento de serviços que devem ser operacionalizados a partir do envolvimento de diferentes políticas públicas, a exemplo de benefícios concedidos a partir da base de dados do Cadastro Único. Essa desarticulação tem suscitado, em nível dos processos existentes nos territórios, o desenvolvimento de práticas de

desrespeito com usuários(as) dos serviços. Observo, ainda, como decorrência desse processo, o desenvolvimento de esforços, pelos(as) técnicos(as) das diversas políticas públicas territoriais, no sentido de promover a aproximação necessária ao desenvolvimento de suas rotinas de trabalho, mesmo reconhecendo que esse processo exige uma articulação mais ao nível da macro-atuação municipal. Como referência empírica para essas constatações, apresentam-se os seguintes depoimentos:

[...] **Eu acredito que a gente ainda tem muito a avançar, no sentido de ter uma política que tenha essa articulação hierarquicamente, desde a política que vem lá de cima até o território.** Até essa questão dos benefícios eventuais e do próprio cadastro único. Às vezes a gente não consegue se comunicar. Quem é que faz atribuição... Ai manda o usuário pra cá, volta pra lá. **Em que momento é conversado lá em cima e as atribuições são realmente definidas?! [...]** **Por exemplo, eu acredito que na ponta a gente consiga fazer essa articulação com o posto de saúde, com a educação de forma mínima, mas eu acredito que essa articulação poderia ser mais organizada e planejada a nível mais de gestão, hierarquicamente.** Por exemplo, um programa, um projeto, benefícios, como o benefício da fralda geriátrica. Está aquela discussão entre saúde e assistência, mas ainda não pensamos para dar uma resposta ao usuário. E aqui o usuário que está chegando, o que a gente está fazendo? Está mandando para a promotoria de saúde, sabe-se lá quando haverá a resposta. No próprio cadastro único, a gente atende descumprimentos de educação, a gente faz a justificativa no sistema, mas o que acontece, quando é um descumprimento de saúde, ainda não tem esse diálogo entre saúde e assistência, ai fica mandando o usuário para cá: “- Vá pra assistente social do Cras que ela faz a justificativa”. Aqui a gente não tem acesso para fazer justificativa no sistema de saúde então tem que ser no posto de saúde. Então essas coisas mínimas, eu acho que fazem diferença na vida dessas pessoas que nos procuram. Porque o usuário vem pra assistência, vai para a saúde e não tem nenhuma resposta, é complicado. **(Interlocutora 3/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

[...] O território muitas vezes ele responde, ele é um reflexo alias, do que é a nível mais macro. **Então assim, se a gente não garante essa intersectorialidade nas políticas públicas e ai nas três esferas, em nível de governo federal, governo estadual e governo municipal, vai ser muito difícil que ele se materialize lá.** [...] e o dificultador eu acho que é a demanda grande, seriam as pactuações mais à nível macro para que possam ir chegando dentro do território. Porque o Paif está localizado em um território. Eles teriam que ser estruturados em um nível mais macro para que se descesse até chegar à atuação do Paif dentro do território... [...] **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

- b) Desconhecimento, pelos profissionais, da rede de atendimento, atuante no território.

A efetivação da intersetorialidade através da efetivação de encaminhamentos exige uma apropriação da configuração programática e empírica dos programas, projetos e serviços que são desenvolvidos pelas diferentes instituições que atuam num determinado território. A descon sideração desta exigência constitui uma postura que tem prejudicado a concretização de determinados encaminhamentos. Senão, vejamos:

[...] Para se garantir essa intersetorialidade, a gente precisa uma conhecer as outras. Além do planejamento, ai ele é mais macro, mas assim, **de ter um conhecimento de cada área específica para mim poder encaminhar e ai poder fazer um acompanhamento depois desse encaminhamento. (Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

- c) Desconhecimento dos objetivos e especificidades da política de assistência social.

No município de Fortaleza, avalio que o desconhecimento quanto ao lugar da intersetorialidade na efetivação da assistência social ou mesmo à associação de características, surgidas na trajetória histórica dessa política, em sua atual configuração, tem dificultado o estabelecimento da intersetorialidade no âmbito dos programas, projetos e serviços que são desenvolvidos pela mesma. Nessa direção, afirmam as interlocutoras:

[...] **Mas, quando eu falo de boa articulação, é no sentido dos atores da outra política compreender o que é a política de assistência social, qual é o papel dessa política, porque muitas vezes há uma incompreensão que fecha portas. Assim, por não compreender eu não entendo porque ele está querendo se meter no que é meu, e quando, minimamente, se conhece o que é a política de assistência social, se consegue demonstrar a importância de se estabelecer uma articulação.** Porque, no final, o público dessa política é o público que está lá na política de assistência social, e ai se consegue ver que estamos todos atuando junto ao mesmo público, fica mais fácil. Mas, assim, quando você não consegue entender que política é essa, a que ela veio, porque ela está batendo na minha porta para estabelecer uma articulação, e ai eu exemplifiquei, mas não é necessariamente assim que acontece, com um é ruim, com outro é boa. Até porque, às vezes, dentro de uma mesma política, dependendo do setor, você pode ter relações diferenciadas. Pode ser que num determinado setor, as pessoas tem uma melhor compreensão do que é a política de assistência social, e em outros não. **E ai eu acho que muitas vezes essa incompreensão é até um ranço mesmo de como historicamente a política de assistência social se constituiu. Onde, para muitos, o que a gente ainda enfrenta é que é uma política assistencialista, e ai por não dar a dimensão de que seja uma política de direito acaba achando que ela é menos importante do que a sua, então é**

**desnecessário essa articulação e essa conversa.** Então eu acho que é mais nesse sentido que eu quis falar. **(Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

**[...] É o não entendimento do nosso trabalho dificulta esse trabalho intersetores... [...]** **(Interlocutora 9/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

d) Desorganização no trabalho de gestão da rede socioassistencial.

O estabelecimento da intersetorialidade exige que sejam programadas, em nível de macro e micro atuação de uma gestão pública, ações e iniciativas que fomentem a efetiva materialização dessa diretriz. Ou seja, é necessário que o seu alcance se coloque com uma questão primordial para diferentes instâncias e sujeitos que estão envolvidos no processo (NASCIMENTO, 2010). Na política de assistência social do município de Fortaleza, no contexto do ano de 2012, o direcionamento do processo de gestão territorial da rede de instituições socioassistenciais e das outras políticas públicas, constitui-se como uma questão que se apresenta de forma embrionária e rudimentar. Observo, a partir do relato dos(as) interlocutores(as), que a realização dessa atividade, por parte dos Cras do município, tem-se caracterizado pelo casuísmo da vontade e iniciativa de cada uma das equipes que compõe essas unidades públicas. Senão, vejamos:

Ai assim, puxando ainda o gancho da pergunta anterior, é outro grande desafio, que um dos grandes objetivos também dos Cras é a gestão local da rede socioassistencial. Eu acho que a gente avançou no que diz respeito ao acompanhamento familiar, ao desenvolvimento dos serviços no território, **porém no que diz respeito a gestão da rede socioassistencial local a gente ficou meio que fora....** Algumas ações muito específicas... **A gente ficou meio que estagnado.** Talvez pela diversidade dessa rede, mas eu acho que assim é um ponto que é um grande desafio futuro. **Como realmente trabalhar o Cras enquanto gestor da rede do seu território.** Até porque, a gente também precisa compreender que esses territórios eles já tinham uma dinâmica própria antes de existir o Cras, muitos deles tem sim uma organização já, e ai se precisa ter até um cuidado com relação a isso, de que de repente não é que o Cras tenha que tomar para si essa rede, mas que ele precisa sim conhecer essa rede, articular essa rede e eu acho que esse é um grande desafio ainda. E ai que está muito conectado a relação da intersetorialidade também com o Paif. **Porque se dentro da própria política de assistência social, muitas vezes a gente está encontrando essas dificuldades do Cras ser o articulador dessa rede socioassistencial, com as outras políticas públicas não seria diferente.** E ai acho que existem... Acaba ficando também muito à critério as vezes, pelo que eu percebo, que eu posso perceber, acaba muitas vezes ficando a critério da atuação profissional assim, o



profissional que tem uma atitude mais proativa com relação a essa rede que está lá intersetorial dentro do território. Aquele que já não tem tanto essa articulação... **Sem que realmente haja uma unidade com relação a isso.** Eu acho que hoje varia, pelas conversas, pelas observações, eu acho que varia muito de um Cras para outro, aquele que tem uma melhor relação com a rede intersetorial do seu território, aqueles que já não tem tanta inserção, eu acho que isso varia muito. **(Interlocutora 6/Profissional de Nível Superior, grifo meus).**

e) Falta de capacitação sobre intersetorialidade:

A inexistência de espaços de debate e capacitação sobre a temática da intersetorialidade constitui, segundo o relato de uma interlocutora, uma grande dificuldade para a articulação intersetorial entre as políticas públicas do município de Fortaleza. Para esta interlocutora, a criação desses espaços constitui-se em uma boa estratégia para se promover a reflexão, fazendo perceber os obstáculos e as alternativas para levantamento dos obstáculos e das alternativas de superação, assim como o fomento da articulação intersetorial entre as políticas públicas do município. Senão, vejamos:

**Eu acho que a gente deve conversar mais sobre isso, eu acho que falta muito a gente conversar.** [...] Achei até interessante a gente conversar sobre isso, é uma coisa que a gente nem conversa sobre isso. **A gente lê um pouco sobre isso, mas na nossa prática que nós estamos aqui na execução, nós não discutimos sobre isso, nem refletimos sobre isso. Eu acho que a não existência dessa discussão, como é que o povo chama? Fomentar ?!** [...] E aí isso é que é bom, que eu acho que hoje uma facilidade seria adentrar nesse assunto, e conversarmos e pontuar as dificuldades e as saídas seriam facilidades ou saídas. Pra que a gente provoque isso e isso aconteça. Eu acho que vai ser melhor para todo mundo. **Eu acho que o não entendimento é que tem feito que a gente fique quebrando as cabeças, igual as políticas públicas.** Cada uma tentando fazer a sua parte e se a gente somasse seria um impacto melhor. [...] **(Interlocutora 9/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

### ***5.8.3 Existência de uma cultura segregacionista que dificulta o estabelecimento de articulações e de parcerias***

Os profissionais de nível superior reconhecem que a existência de uma cultura ou de um entendimento que segmenta a totalidade constitutiva do real demonstra-se um importante elemento dificultador do estabelecimento da intersetorialidade no Paif. Senão, vejamos:

[...] Nós temos como ponto dificultador a história mesmo das caixinhas [...]. **(Interlocutora 5/Profissional de Nível Superior).**  
(Ana Paula)

**[...] Assim, eu acho que uma dificuldade é essa, os setores não perceberem o quanto aquilo é da sua conta sim, a partir do momento em que a comunidade é uma só, o público é um só. Ai vão acontecendo coisas “ah, isso ai não é nosso não”. Eu acho que tem a dificuldade de eles expandirem esse olhar, de enxergarem aquele sujeito não como... A saúde enxerga como um corpo doente, a educação enxerga como uma mente pensante, saúde mental vai enxergar como um transtorno e o Cras como um social problemático. Acho que a dificuldade está nisso assim, de a gente não enxergar aquilo como um todo. Como aquela criança que está dando problema, inserida dentro de uma família, que está num certo contexto, numa certa comunidade. A dificuldade é mais nesse sentido de não terem esse olhar mais sistêmico, eles olham mais...! (Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Tendo como referência este depoimento, entendo que o “olhar segregador” da realidade social se sobrepõe às próprias determinações empíricas desta realidade como lógica territorial presente na estruturação do desenvolvimento das políticas públicas. Esse entendimento promove a gestação de impedimentos concretos ao acesso da população a direitos sociais básicos. Nesta direção, registro o seguinte depoimento:

**[...] Eu sinto cada política muito fechada. E isso dificulta a gente se articular com a educação, e com a saúde e com os outros setores. Porque as outras políticas, e até a política de assistência também são muito fechadas assim, a gente tenta fazer articulação de rede, mas na verdade isso é uma coisa muito difícil. [...] É aquela coisa assim: isso aqui é meu, eu resolvo o que é meu. Isso ai não é mais meu. Isso aqui não é mais meu. Só vou resolver o que é meu. Ai quando não é mais dele ai... Como algumas coisas do tipo, a gente tem uma família que já é do serviço, que já tem a sua fichinha já bem antiga, já é acompanhada há muito tempo, mora ali na favela vertical. E ai a senhora chegou aqui desesperada procurando acompanhamento psicológico para o filho dela que tem algum transtorno mental. Só que aqui a gente não tem atendimento clinico, o ideal é encaminhar para o Caps para que aquela criança ou aquele adolescente seja acompanhado pelo Caps. Ai “não minha filha, mas eu levo para lá e lá eles não tem a medicação, o menino está sem tomar o remédio, não tem nos postos, eu não posso comprar”. Ai como ela não podia comprar mandaram para cá, ela não podia comprar a medicação mandou para cá. Ai o Caps infantil é próximo ao Hemoce, na Delmiro de Farias. Ali na Delmiro de Farias tem o posto V, que é onde também tem a entrega de medicações. Enfim, eu liguei para 500 lugares atrás dessa medicação dessa senhora, e o menino tinha que tomar. Tinha no posto V. É quase do lado do Caps infantil. Essa senhora rodou meio mundo, eu liguei para meio mundo para descobrir que a medicação tinha lá do lado de onde ela faz o acompanhamento. Custava encaminhar diretamente, precisava fazer essa pessoa andar tanto? Se eles podem se articular com a própria saúde para ter acesso a**

isso. Lá do Caps eles podem fazer uma ligação “e ai, ai tem a medicação, ou onde é que tem”, se esse posto não tem onde é que tem? Eu acreditava que a comunicação dentro da saúde fosse mais fácil e não é tanto. Às vezes, de um posto manda para cá pra gente encaminhar pro Sarah, ou manda para cá pra gente encaminhar pra outro hospital especializado. Por que eles não se comunicam entre eles? **(Interlocutora 4/Profissional de Nível Superior, grifos meus).**

Uma das profissionais destaca que a grande quantidade de atendimentos contribui para que se verifique a gestação de uma postura segregacionista entre as instituições que atuam nos territórios. Senão, vejamos:

Porque era pra ser intersetorialidade, mas ai termina sendo cada um na sua casinha devido até mesmo essa correria. E a gente tenta quebrar, mas tem algumas pessoas que eles têm certa rejeição. Principalmente a saúde e a educação. A gente tenta sempre ficar, a gente vai, vai, mas eles..! Quem sempre participa mesmo da rede é o Caps ad. **(Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior).**

**Pesquisador: E por que as pessoas querem ficar nas suas casinhas?**

SABRINA: Devido essa correria, cada um tem, por exemplo, quando é pra gente ver o dia da reunião ai não, eu não posso. Nunca tem um dia que todo mundo pode. Sempre tem uma que fica... Eu acho que eles deveriam se dar mais, porque se a rede funcionasse... Porque quando a rede funciona fica mais fácil o trabalho da gente, com certeza. **(Interlocutora 1/Profissional de Nível Superior).**

O reconhecimento da dificuldade em se abarcar toda a demanda que se apresenta aos profissionais contribui para que estes assumam posturas que negam a proposição ao desenvolvimento de ações integradas ou, até mesmo, a participação em instâncias de pactuação para o desenvolvimento destas ações.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e informações levantados nesta pesquisa revelam que a categoria intersectorialidade possui lugar de destaque na configuração da identidade e do *modus operandi* da política de assistência social. A análise do conteúdo de documentos normativos e dos depoimentos de interlocutores(as) indica que a articulação entre a intersectorialidade e a política de assistência social possui implicações empíricas e epistemológicas, demarcando a própria efetivação desta última como política de proteção social.

Na realidade da SER V e do CRAS Mondubim, foi constatado que a relação entre as diferentes políticas públicas se efetiva a partir de precárias formas de articulação, a despeito do entendimento e do esforço dos profissionais da assistência social pretenderem o contrário.

Em verdade, a realização de encaminhamentos – efetivados a partir da insuficiência da comunicação entre as políticas públicas, do desconhecimento dos diferentes serviços presentes no território e da

precariedade dos processos de referência e contrarreferência, entre outros elementos dificultadores – constitui-se na forma prevalente em que a intersetorialidade tem sido materializada no campo de estudo da pesquisa.

Neste contexto, portanto, o relacionamento entre as políticas públicas não assume formas mais profundas de integração entre saberes e práticas disciplinares, sendo materializado a partir de um desgastante e, na maioria das vezes, ineficaz esforço de construção de uma rede integrada de atendimento aos usuários(as) do Paif. Demarcando, por conseguinte, que este processo não alcança o nível de articulação preconizada pelos conceitos de “saber transdisciplinar/transetorial”, segundo postulação de Morin (2006) e Inojosa (2012).

Certamente, as evidências empíricas da pesquisa revelam que as diferentes políticas públicas materializam estratégias de articulação que se caracterizam pelas dificuldades em viabilizar a troca de informações, pela mera justaposição de práticas e pela inexpressividade dos processos de planejamento, pactuação e avaliação conjunta. Este formato interventivo não assegura a devida atenção à complexidade constitutiva do real e, portanto, à proposição de atendimento integral do Paif.

Esta realidade enuncia, no contexto da SER V e do CRAS Mondubim, a atuação impositiva de fatores que, reconhecidamente, têm dificultado o estabelecimento da intersetorialidade na política de assistência social. Indicando, por conseguinte, a difícil processualidade do movimento desta política para se afirmar como garantidora de proteção social e, portanto, desrespeitando sua natureza ontologicamente intersetorial.

Decerto, no conjunto do material de campo da pesquisa, sobressai-se a expressividade com que os elementos dificultadores da intersetorialidade são recorrentemente evidenciados. Este fato demarca a urgente necessidade de se instituir, no município de Fortaleza, um amplo e profícuo campo de discussão que aponte alternativas de enfrentamento a estes elementos.

Desse modo, considero significativo retomar os aspectos que foram apontados como obstáculos à efetiva materialização da intersetorialidade na assistência social. Destaco, de partida, as inúmeras manifestações do processo de “ajuste brasileiro à nova ordem do capital” que – somadas às

fragilidades presentes na articulação das políticas públicas da Prefeitura de Fortaleza, à desorganização do trabalho de gestão da rede socioassistencial dos territórios e à predominância de uma cultura essencialmente segregadora – demarcam a configuração de um cenário desfavorável ao estabelecimento da intersetorialidade na política de assistência social.

Demarco, assim, a precarização da força de trabalho e das condições de trabalho no âmbito da política de assistência social do município de Fortaleza. É a existência de um contingente de trabalhadores(as) que se caracterizam pela baixa idade, pela intensa rotatividade em postos de trabalho, pelos baixos salários, pela inserção em famílias que possuem renda total baixa, pela predominância numérica do gênero feminino, pela vinculação por meio de contratos terceirizados de trabalho e, por fim, pela vivência de um cotidiano demarcado pelo desgaste em se efetivar o atendimento às demandas dos usuários(as) do Paif, considerando a dificuldade de articulação das diversas políticas públicas existentes nos territórios.

Em verdade, tem-se a constituição de uma rotina de trabalho que se operacionaliza a partir da presença de agravantes, como: incompatibilidade entre a complexidade das demandas sociais e a própria estruturação dos programas, projetos e serviços (pequeno número de profissionais, deficiências na infraestrutura, dentre outros); sobrecarga de trabalho ocasionada pela operacionalização de funções específicas ao desenvolvimento do Cadastro Único e à gestão do PBF, demarcando a tendência da focalização nos baixos estamentos da pobreza pela política de assistência social e o preterimento a que as atividades previstas no processo de acompanhamento socioassistencial às famílias estão sujeitas; inexistência, em nível da macrogestão municipal, de processos de articulação das diferentes políticas públicas; inoperância em nível do território do Cras Mondubim, das estratégias de articulação das instituições prestadoras de serviços; desconhecimento quanto à natureza intersetorial da política de assistência social; inexistência de capacitações sobre a temática da intersetorialidade; forte influência da cultura segregacionista no imaginário e no cotidiano de trabalho dos profissionais que atuam nos territórios.

Tendo como referência este cenário, avalio que a reconfiguração dos fatores que têm dificultado o estabelecimento da intersetorialidade, no

âmbito do município de Fortaleza, constitui um processo que demanda a gestação de um amplo movimento de instituições representativas da sociedade civil, profissionais e usuários da assistência social que – considerando a perspectiva de processualidade do processo de ampliação democrática – consigam permanentemente fomentar, em escala nacional, mudanças na configuração política, normativa e operacional da política de assistência social.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. Trajetória da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

ALCOFORADO, F.; KNOPP, G. Governança social, intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas. **Revista eletrônica sobre reforma do estado (RERE)**., Bahia, nº 22, p. 1-16, jun./jul./ago. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-GLAUCO-KNOPP-FLAVIO-ALCOFORADO.pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

ALTAMIRANO, T. H. **Avaliação do programa de ações integradas e referenciais de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil no território Brasileiro (PAIR)**: significados, possibilidades e tensões da rede de atores. 132 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

ANANIAS, p. O desafio de integrar as políticas sociais. *In*: GUIMARÃES, J. (Org.). **As novas bases da cidadania**: políticas sociais, trabalho e previdência social. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 19-27.

ANDERY, M. A. P. A.; SÉRIO, T. M. A. P. A prática, a história e a construção do conhecimento: Karl Marx. *In*: ANDERY, M. A. P. A. *et al.* **Para compreender a ciência**: uma perspectiva histórica. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Espaço e tempo; São Paulo: Educ, 2001, p. 395-436.

ANTUNES, R. Apresentação. *In*: MÉSZAROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução: CASTANHEIRA, P. C.; LESSA, S. Campinas: Boitempo, 2002, p. 15-20.

ARAÚJO, T. B. As políticas públicas no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Revan: Fase, 2000, p. 261-284

ARENDT, H. As esferas pública e privada. *In*: \_\_\_\_\_. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. p. 31-87

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BOITO, A. **O governo Lula e a reforma do neoliberalismo**. Disponível em: [http://www.cecac.org.br/mat%E9rias/Armando\\_Boito\\_Governo\\_Lula.htm](http://www.cecac.org.br/mat%E9rias/Armando_Boito_Governo_Lula.htm) Acesso em: 04 dez. 2011.



BRANZO, C; VEIGA, L. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. *In: Serviço social e sociedade*. São Paulo: Cortez. Ano XXVIII, v. 92, p. 05-21, Nov. 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília: Casa Civil/Subchefia para assuntos jurídicos, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 24 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Lei orgânica de assistência social** (Consolidada até a lei 12.470/2011). Brasília: CNAS, 2013a, 24 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Lei 12.435** (Aprovada em 06/07/2011). Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013b.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/seqlei8212.htm> Acesso em: 30 nov., 2011a.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do sistema único de assistência social (SUAS)**. Brasília: MDS/ Comissão Intergestores Tripartite, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2009b. 72 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política nacional de assistência social/2004**. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005a, 67 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma operacional básica/2005**. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005b. p. 69-175.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Portaria Nº 78 de 8 de abril de 2004**. Brasília: Gabinete do Ministro, 2004a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2004/Portaria%20no%2078-%20de%208%20de%20abril%20de%202004.pdf/view>. Acesso em: 06 de janeiro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Decreto 5058 de 19 de maio de 2004**. Brasília: Gabinete do Ministro, 2004b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5085.htm). Acesso em: 06 de janeiro de 2013.

BRASIL. Ministério da Assistência Social. Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (Cartilha). Brasília: Ministério da Assistência Social, 2003.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social/1998**: avançado para a construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Brasília: MPAS/SEAS, 1999. 44 p.

CALDEIRA, T. P. R. Uma incursão pelo lado “não respeitável” da pesquisa de campo. **Ciências sociais hoje**, vol. 1. Brasília/Recife: CNPq/ANPOCS, 1981.

CARDOSO, M. L. **La construcción de conocimientos**. México, Ediciones Era, 1971.

CARVALHO, A. P. O ofício da pesquisa em tempos contemporâneos: a ousadia da construção teórica e da criação de vias metodológicas. *In*: ALVES, G; FEITOSA, J. B. S. (Org.) **Métodos e técnicas de pesquisa para o mundo do trabalho**. Bauru: Canal 6, 2014. p. 11-27.

\_\_\_\_\_. A. P. Posição do Brasil no contexto latinoamericano: parceria um subimperialismo. *In*: Seminário RUPAL, 2012, Fortaleza. **Palestras...** Fortaleza: UFC, 2012a.

\_\_\_\_\_. Combater a violência no enfrentamento da desigualdade social: toda violação de direitos é uma forma de violência. *In*: Semana do Serviço Social, 2012b, Fortaleza. **Palestras...** Fortaleza: CRESS- 3ª Região, 2012b.

\_\_\_\_\_.; SILVEIRA, I. M. M. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. *In*: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a. p. 141-169.

\_\_\_\_\_. Trabalhadores no universo de trabalho no SUAS: identidade em construção. *In*: Conferência Nacional de Assistência Social, 7. 2012, Brasília. **Palestras...** Brasília, 2011b. 09 p.

\_\_\_\_\_; GUSSI, A. F. Mesa Redonda: Perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas. *In: Seminário MAPP, 2011, Fortaleza. Palestras...* Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2011.

\_\_\_\_\_. Crise estrutural do capital no século XXI: desafios do nosso tempo histórico. *In: I Encontro Internacional de Estudos sobre a América Latina – Crise do Capital e repercussões na América Latina. Palestras...* Natal: maio de 2010a.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. *In: SOUSA, F. J. P. (Org.). Poder e políticas públicas na América Latina.* Fortaleza: Edições UFC, 2010b. p. 171-200.

\_\_\_\_\_. Crise estrutural do capital no século XXI: desafios do nosso tempo histórico. *In: Encontro internacional de estudos sobre a América Latina, 1. 2010c, Fortaleza. Palestras...* Fortaleza, 2010c.

\_\_\_\_\_. A Crise da civilização do capital e a questão ambiental: desafios em tempos contemporâneos. *In: Seminário Serviço Social e Questão Ambiental. 2010d, Fortaleza. Palestras...* Fortaleza: UECE, 2010d.

\_\_\_\_\_. O exercício do ofício da pesquisa e o desafio da construção metodológica. *In: BAPTISTA, M. M. (ed.). Cultura: metodologias e investigação. 3 ed. Ver o Verso Edições Ltda. e Autores, PT, 2009. Coleção Cultura Portuguesa – Declarações Latino-Americanas.*

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, I. M. M. Texto básico para subsidiar à palestra de abertura – Capacitações regionais e municipais de assistência social. *In: Capacitação: novo modelo da política de assistência social, 2006. Fortaleza. Palestras...* Fortaleza: Secretaria da Ação Social do Estado, 2007.

\_\_\_\_\_. Formulação contemporânea da assistência social no Brasil dos anos 2000: sistematizando a base conceitual de sustentação da assistência social como política de proteção social. *In: Capacitação: novo modelo da política de assistência social, 2006. Fortaleza. Mimeo.* Fortaleza: Secretaria da Ação Social do Estado, 2006a. 10 p.

\_\_\_\_\_. *Transformações do estado na América Latina em tempos de ajuste e resistências: governos de esquerda em busca de alternativas.* *In: CARLEIAL, A. N. (Org.) Projetos nacionais e conflitos na América Latina.* Fortaleza: Edições UFC, Edições UECE, UNAM, 2006b.

\_\_\_\_\_. A garantia dos direitos dos (as) usuários (as) no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *In: Conferência Nacional de Assistência Social, 5. 2005. Brasília. Palestras...* Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Radicalizar a democracia: o desafio da reinvenção da política em tempos de ajuste. **Revista de políticas públicas/Universidade federal do**

Maranhão, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 1, n. 1, p. 7-25. São Luís: EDUFMA, 1995.

\_\_\_\_\_. **A questão da transformação e o trabalho social:** uma análise gramsciana. São Paulo: Cortez, 1983.

CARVALHO, E. A. Extrato de vídeo "Edgar Morin", da coleção Grandes Educadores, realizada pela ATTA Mídia e Educação, 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Kr9iia4Vtn0>> Acesso em: 27 de novembro de 2012.

CASSEL, G. Territórios da cidadania: uma nova metodologia de políticas sociais. *In:* GUIMARÃES, J. (Org.). **As novas bases da cidadania:** Políticas Sociais, Trabalho e Previdência Social. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 29-33.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT- Brasil). Recriação do Conselho Nacional da Seguridade Social é bem recebida no governo. Disponível em: <http://www.cut.org.br/acontece/18284/recriacao-do-conselho-nacional-da-seguridade-social-e-bem-recebida-no-governo>. Acesso em: 30 nov., 2011

CKAGNAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **E & G economia e gestão.**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/94/87>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

COMERLATTO, D.; KLEBA, M. E. Intersectorialidade na pauta de conselhos gestores de políticas públicas. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2011. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSES\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DA\\_SEGURIDADE\\_SOCIAL/INTERSETORIALIDADE\\_NA\\_PAUTA\\_DE\\_CONSELHOS\\_GESTORES\\_DE\\_POLITICAS\\_PUBLICAS.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/INTERSETORIALIDADE_NA_PAUTA_DE_CONSELHOS_GESTORES_DE_POLITICAS_PUBLICAS.pdf). Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. *et al.* Gestão de políticas públicas e intersectorialidade. *Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, 2007.

COUTINHO, C. N. Sem democracia não há socialismo e sem socialismo não há democracia. **Revista Caros Amigos**, São Paulo, fev. 2010. Entrevista concedida a Hamilton Octávio de Souza, Renato Pompeu, Tatiana Merlino e Marcelo Salles.

\_\_\_\_\_. O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. *In:* \_\_\_\_\_. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008a. p. 106-146.

\_\_\_\_\_. A democratização como valor universal. *In:* \_\_\_\_\_. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008b p. 147-173.

\_\_\_\_\_. Entrevista de Carlos Nelson Coutinho. **Revista teoria e debate**, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, jun. 2002. Entrevista concedida a Emiliano José e José Corrêa Leite.

\_\_\_\_\_. A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista. *In:* \_\_\_\_\_. **Marxismo e política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994. p. 71-89.

\_\_\_\_\_. Introdução. *In:* \_\_\_\_\_. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989a, p.

\_\_\_\_\_. Teoria ampliada do estado. *In:* \_\_\_\_\_. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989b. cap. 5, p. 73-88.

\_\_\_\_\_. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. *In:* \_\_\_\_\_; NOGUEIRA, M. A. (Org. e tradução). **Gramsci e a América Latina**. 2nd ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988, p. 103-127.

CUNHA, E. S. M. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. *In:* DAGNINO, E. & TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: ARGOS, 2007, p.25-44.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & sociedade**, Santa Catarina, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10303\\_em\\_15\\_06\\_2011\\_12\\_50\\_12.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10303_em_15_06_2011_12_50_12.pdf). Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In:* \_\_\_\_\_(Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DEMO, P. Menoridade dos mínimos sociais: encruzilhadas da assistência social no mundo de hoje. **Revista serviço social & sociedade**, São Paulo, n. 55, p. 39-73, nov. 1997.

DESCARTES, R. Discurso do Método. Introdução de Gilles - Gaston Granger; prefácio e notas de Gérard Lebrun; tradução de J. Guinsburg e Bento Prado Júnior. **Coleção Os Pensadores** – 2ª Ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 37- 38.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Porto Alegre. São Paulo: Globo, 1975. p. 733-750.

FERREIRA, I. B. As políticas brasileiras de seguridade social: assistência social. *In: Capacitação em serviço social e política social*, módulo 3. – Brasília: UnB/Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, p. 136-152, 2000.

FLEXOR, G. et al. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. *In: LIMA, E. N.; DELGADO, N. G.; MOREIRA, R. J. (Orgs.). Mundo rural: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007, p. 199-216.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza (Semas). **Diagnósticos socioterritoriais dos CRAS de Fortaleza**. Coordenação de Gestão do Suas, 2012a. 240 p.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza (Semas). **Consolidado RQM/2012**. Fortaleza: Coordenação da Proteção Social Básica, 2012b.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza (Semas). **Consolidado RQM/2011**. Fortaleza: Coordenação da Proteção Social Básica, 2011a.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza (Semas ). **Relatórios situacionais**. Fortaleza: Assessoria Institucional, 2011b.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas). **Plano municipal de assistência social de Fortaleza 2010/2013**. Fortaleza: Coordenação de Gestão do Suas, 2010a. 243 p.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas ). **Relatório de gestão de 2010**. Fortaleza: Coordenação de Gestão do SUAS, 2010b. 109 p.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza (Semas). **Consolidado RQM/2010**. Fortaleza: Coordenação da Proteção Social Básica, 2010c.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza (Semas). **Índice de vulnerabilidade social**. Coordenação de Gestão do Suas, 2009a. 21 p.

FORTALEZA. Secretaria Municipal De Assistência Social (SEMAS). **Relatório de gestão de 2009**. Fortaleza: Coordenação de Gestão do Suas, 2009b. 83 p.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). **Plano plurianual de Fortaleza 2010/2013**. Fortaleza: PMF, 2009c. 356 p.

FORTALEZA. Secretaria Municipal De Assistência Social (Semas). **Relatório de gestão de 2008**. Fortaleza: Coordenação de Gestão do Suas, 2008. 63 p.

FORTALEZA. Secretaria Municipal De Assistência Social (Semas ). **Relatório de gestão de 2007**. Fortaleza: Coordenação de Gestão do Suas, 2007. 40 p.

FERREIRA, I. B. As políticas brasileiras de seguridade social: assistência social. *In: Capacitação em serviço social e política social*, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 136 – 152.

GIBBS, G. Natureza da análise qualitativa. *In: \_\_\_\_\_*. **Análise de dados qualitativos**. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2009. p.15-25.

\_\_\_\_\_. Preparação dos dados. *In: \_\_\_\_\_*. **Análise de dados qualitativos**. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 27-42.

\_\_\_\_\_. Codificação e categorização temáticas. *In: \_\_\_\_\_*. **Análise de dados qualitativos**. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 59-78.

\_\_\_\_\_. Análise comparativa . *In: \_\_\_\_\_*. **Análise de dados qualitativos**. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 97-114.

GRAMISCI, A. *Caderno 13 (1932-1934): breves notas sobre a política de Maquiavel*. *In: \_\_\_\_\_*. **Caderno do cárcere** - volume 3: notas sobre o estado e política. 2nd ed. Edição e tradução; Carlos Nelson Coutinho; co-edição: Luiz Sérgio Henrique e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 11-109.

GUIMARÃES, J. Introdução: as novas da cidadania. *In: \_\_\_\_\_*. (Org.): **As novas bases da cidadania: políticas sociais, trabalho e previdência social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 9-15.

GURGEL, W. B. Triangulação de métodos: introdução às concepções, fundamentos e técnicas da avaliação. *In: SILVA, M. O. S. (Coord.)*. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras; São Luís, MA: GAEP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008. p. 43-88.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos fundap**., São Paulo, v. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 33, n.5, p. 115-141, mar./mai. 1999.



\_\_\_\_\_. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n.2, p. 35-48, mar./mai. 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (Ipece). **Perfil básico municipal 2012**: Fortaleza. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará/Secretaria do Planejamento e Gestão, 2012a. 18 p.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (Ipece). **Perfil Municipal de Fortaleza/Tema VIII: O mapa da extrema pobreza**. Fortaleza. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará/Secretaria do Planejamento e Gestão, 2012b. 15 p.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (Ipece). **Índice de desenvolvimento humano municipal Ceará 2010**. Fortaleza. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará/Secretaria do Planejamento e Gestão, 2010. 15 p.

JACCOUND, L. Proteção Social no Brasil: concepções e desafios. *In*: MISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 57-86.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. Práticas e saberes: desafios e inovações em gestão social. **O&S.**, Salvador/BA, v. 15, n. 45, p. 171-180, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?q=Pr%C3%A1ticas+e+saberes%3A+desafios+e+inova%C3%A7%C3%B5es+em+gest%C3%A3o+social&hq=inurl:scielo.br>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. O setor de saúde e o desafio da intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP.**, São Paulo, v. 22, p. 102-110, 2001.

LAVERGNE, R. F. Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. **Serviço social & sociedade.**, São Paulo, n 110, p. 323-344, abr./jun. 2012.

LOPES, M. H. C. Políticas intersetoriais integradas. *In*: Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, 3., 2008, Rio de Janeiro. **Artigo...** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.cedecacasarenascer.org/comiteestadual/downloads/politicasintersenoriaisintegradas.pdf>. Acesso em: 06 de janeiro de 2013.

MANGINI, F. N. R.; MIOTO, R. C. T. A interdisciplinaridade na sua interface com o mundo do trabalho. **Revista Katálysis**. v. 12. n. 2, p. 207-215, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n2/10.pdf>. Acesso em: mai.\2012.

MASTRINER, M. L. Introdução. *In*: \_\_\_\_\_. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 13-63.



MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza e (des) proteção social: dilemas teóricas das “novas” políticas sociais. **Praia vermelha.**, Rio de Janeiro, 14 & 15, p. 48-70, primeiro e segundo semestre de 2006.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemão**. Tradução de Sílvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 2002.

MELO, A. C. et al. Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos da Fortaleza: UFC, 2007.

MENICUCCI, T. M. G. Política de Saúde no Brasil: entraves para universalização e igualdade da assistência no contexto de um sistema dual. **Serviço social & sociedade.**, São Paulo, n 87, p. 58-75, set. 2007.

\_\_\_\_\_. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas públicas. **PensarBH/Política Social**. Belo Horizonte: Prefeitura, n. 3, p. 10-13, maio/julho de 2002.

MÉSZAROS. Introdução. *In*: \_\_\_\_\_. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução: CASTANHEIRA, P. C.; LESSA, S. Campinas: Boitempo Editora, 2002a, p. 37-50.

\_\_\_\_\_. A ordem da reprodução sociometabólica do capital. *In*: \_\_\_\_\_. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução: CASTANHEIRA, P. C.; LESSA, S. Campinas: Boitempo, 2002b, p. 94-132.

\_\_\_\_\_. Crise estrutural necessita de mudanças estruturais. **Caderno de Textos Tópicos Utópicos**, nº 5. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. Conferência proferida em junho de 2011.

MINAYO, M. C. Da inteligência artificial ao pensamento complexo: desafios da ciência e da sociedade contemporânea. **Política & sociedade**. São Paulo. v. 19, p. 41-56, out. 2011.

\_\_\_\_\_. *et al.* Métodos, técnicas e relações em triangulação. *In*: MINAYO, M. C. S; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. cap. 2, p. 71-103.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun 2011.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço social & sociedade.**, São Paulo, n 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução Eliane Lisboa. 4 ed. Porto Alegre: Sulina, 2011a.120p.

\_\_\_\_\_. Extrato de vídeo "Edgar Morin", da coleção Grandes Educadores, realizada pela ATTA Mídia e Educação, 2011b. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Kr9iia4Vtn0>> Acesso em: 27 de novembro de 2012

\_\_\_\_\_. **Ciência com consciência**. Martins: Publicações Europa-América, s. d., 268p.

\_\_\_\_\_. **Grandes educadores**. ATTA Mídia e Educação, 2005. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=QY8RlgL-DQ>. Acesso em: fev./2014.

MORONI, I. A política de assistência social: avaliando os 10 anos da LOAS. *In*: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003, Fortaleza. **Palestras...**

MOTA, A. E. Crônica de morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. *In*: BRAGA, L; CABRAL, M. S. R. (Orgs.) **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 137-155.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p. 87-96, 2007.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *In*: **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez. v. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

OLIVEIRA, R. C. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir e escrever. **Revista de antropologia**. Campinas, v. 39, n. 1, p. 5-27, abril, 1994.

OLIVER, L. Introdução: importância del enfoque sobre el estado ampliado. *In*: \_\_\_\_\_. **El estado ampliado em Brasil y México: radiografía del poder, las luchas ciudadanas u los movimientos sociales**. México: UNAM, Coordinación de Estudios de Posgrado: Programa de Posgrado em Estudios Lationamericanos, 2009. p. 11-33.

OLIVER-COSTILLA, L. O. Estado e políticas públicas na América latina: as transformações que vêm do Sul. *In*: SOUSA, F. J. P. **Poder e políticas públicas na América Latina** (Org.). Fortaleza: Edições UFC, 2010. p. 59-71.

PAIVA, B. A. O Suas e os direitos Sociassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XIX, v. 87, p. 05-24, set. 2006.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, 14 & 15, p. 72-102, primeiro e segundo semestre de 2006. Disponível em:

<http://www.nevusp.org/downloads/down180.pdf#page=72>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas e questões**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço social & sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

\_\_\_\_\_. A política de assistência social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XIX, v. 56, p. 60-76, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 17. nº 3, p. 24-38, jul./dez. 1997. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>. Acesso em: 07 de dezembro de 2013.

POMBO, O. Interdisciplinaridade e integração dos saberes. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <HTTP://www.ibict/liinc>. Acesso em: 10 de dezembro de 2013.

RODRIGUES, M. L. Caminhos da transdisciplinaridade: fugindo às injunções lineares. **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez Editora. Ano XXI, v. 64, p. 124-134, nov. 2010.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de política públicas sociais. **Aval: Revista de avaliação de políticas públicas**. Fortaleza, ano 1, vol. 1, nº 1, p. 7-15, jan./jun. 2008

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço social & sociedade**, São Paulo, n 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Fundo Público e Financiamento da Assistência Social [*slide* de aula proferida pelo autor, em dez. de 2010, no Curso de Doutorado em Política Social da Universidade de Brasília- UnB]. Mensagem recebida por [adnarisousa@gmail.com](mailto:adnarisousa@gmail.com) em: dez. 2011.

SANTOS, B. S. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *In*: \_\_\_\_\_. **A gramática do tempo**: para uma cultura política. São Paulo: Cortez, 2006. Coleção para um novo senso comum, v. 4. p. 241-376.

\_\_\_\_\_.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T.. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em debate.**, Pelotas, v. 16, nº 1, p.59-75, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/337/295>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

SENNA, M. C. et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *In*: **Rev. Katálysis**. Florianópolis. v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: \_\_\_\_\_. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001. p. 37-93. 3.

SPOSATI, A. O desafio da universalização. *In*: GUIMARÃES, J. (Org.). **As novas bases da cidadania: políticas sociais, trabalho e previdência social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 35-41.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Unesco, 2009. p. 13-55.

\_\_\_\_\_. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista brasileira de direito constitucional**. São Paulo: Escola superior de direito constitucional (ESDC), n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007. Disponível em: [http://www.escolasuperiordedireito.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.escolasuperiordedireito.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf). Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Revista serviço social & sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 77, mar. 2004. p. 30-53.

\_\_\_\_\_. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. *In*: VII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2002. **Palestras...** Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044509.pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista serviço social & sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 55, p. 9-38, nov. 1997.

TELLES, V. S. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. *In: \_\_\_\_\_*. **Direitos sociais**: afinal do que se trata. Belo Horizonte. UFMG. 1999. p. 79-134.

\_\_\_\_\_.; HIRATA, D. V. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **Estudos Avançados.**, São Paulo, v. 21, nº 61, p. 173-191. 2007. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a12v2161.pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

TCHÉKNOV, A. P. Pesquisa. *In: \_\_\_\_\_*. **Um bom par de sapatos e um caderno de anotações**: como fazer uma reportagem. Tradução do russo e do italiano e notas: Homero Freitas de Andrade. São Paulo: Martins Fontes. 2007. p. 9-81.

TORRES, J. C. O SUAS e a universalização da renda mínima no Brasil. **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano XXVIII, v. 92, p. 43-57, nov. 2007.

VASCONCELOS, E. M. Serviço social e interdisciplinaridade: o exemplo da saúde mental. **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez Editora. Ano XVIII, v. 54, p. 132-157, jul. 1997.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública (RAP)**., Rio de Janeiro: FGV, v. 34, nº 6, p. 47-61, nov./dez. 2000. Disponível em:  
<http://scholar.google.com/scholar?q=Cidade+saud%C3%A1vel%3A+uma+experi%C3%Aancia+de+interdisciplinaridade+e+intersectorialidade&hq=inurl:scielo.br>. Acesso em: 07 de janeiro.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

YASBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade.**, São Paulo: Cortez, n 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista serviço social & sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 77, p. 11-27, mar. 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de Ana Thorell; Revisão técnica Cláudio Damacena. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

**APÊNDICE A – QUADRO QUE ESPECIFICA A ARTICULAÇÃO  
INTERINSTITUCIONAL DE ÓRGÃOS GESTORES DA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FORTELEZA**

**Quadro 4** - Especificação dos espaços de articulação interinstitucional em que a Semas, o Das da SER V e o Cras Mondubim possuem representação, no ano de 2012.

<b>Unidade de gestão administrativa</b>	<b>Espaços de participação, controle social ou de articulação intersetorial</b>
<b>Semas</b>	Grupo de Trabalho (G.T.) de Convivência Familiar e Comunitária; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica); Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (Competi); Fórum Estadual de Enfrentamento ao Trabalho Infantil – Feeti; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa; Gestão Integrada do Município (CGIM) – Segurança Pública e Guarda Municipal; Procon – Colegiado Municipal de Defesa do Consumidor (CMDIC); Conselho Municipal de Juventude; Coordenadoria de Promoção e Proteção à Saúde; Comissão da Copa/Projetos Especiais; Conselho da Habitafor; Participação Popular do Gabinete da Prefeita; Fórum de Representantes de Conselhos O.G.; Núcleo Intersetorial de Enfrentamento a Feminização do HIV/AIDS; G.T. Mulher; Fórum Cearense de Enfrentamento a Violência Sexual contra a Criança e Adolescente; Programa de Coleta Seletiva; Conselho Gestor dos Centros de Triagem de Resíduos Sólidos; Rede de Políticas Integradas de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher; Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC; Grupo de Trabalho de Segurança Pública para População de Crianças e Adolescentes; Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos; Conselho Municipal de Assistência Social; Fórum do Povo de Rua; G. T. do Plano Municipal de Igualdade Racial; Grupo de Trabalho de Violação de

	Direitos/Creas; Grupo de Trabalho do Crack; G. T. de Segurança Pública LGBT; Grupo de Trabalho de Habitabilidade; G.T. de Segurança Pública para o Combate ao Uso Abusivo e Indevido de Drogas; G.T. Abastecimento SAN; Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas); Comissão Intergestora Bipartite – CIB; Grupo Gestor do Programa BPC Escola; Comitê Gestor para Elaboração da Proposta do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial e do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial.
<b>Das da SER V</b>	Comdica; G.T. de Políticas Públicas para Mulheres; G.T. de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência; G.T. de Políticas Públicas GLBT; Conselho Regional de Saúde/SER V; Grupo Gestor Fortaleza de Paz/Pronaci/SER V; G.T. de DSTs e Aids; G.T. de Combate à Dengue.
<b>Cras Mondubim</b>	Conselho Local de Saúde e, até dezembro de 2012, possuía representação na Rede de Serviços do Projeto Raízes de Cidadania da Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza.

Fonte: Coordenação de Gestão do Suas/Semas. **Elaboração do pesquisador.**

## APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS PROFISSIONAIS DO PAIF DOS CRAS DA SER V

### UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### INFORMAÇÕES PESSOAIS:

1. **Sexo:**  
 Masculino  Feminino
2. **Idade:**  
 18 a 25 anos  36 a 45 anos  56 a 65 anos  
 26 a 35 anos  46 a 55 anos  Acima de 65 anos
3. **Nacionalidade**  
 Brasileira  Outra, Especificar:
4. **Naturalidade:** \_\_\_\_\_
5. **Raça:**  
**Cor/**  
 Branca  Parda  Indígena  
 Amarela  Preta
6. **Sexual:**  
**Orientação**  
 Homossexualidade  Bissexualidade  Heterossexualidade  
 /Lesbianidade

**6.1. Identidade de Gênero:**  
 Travesti                       Transsexual                       Transgênero

**7. Religião:**  
 Católica                       Espírita                       Outra, especificar:  
 Protestante                       Umbanda/Candomblé                       Não possui

**8. Possui algum tipo de Deficiência (em caso afirmativo responda as questões 8.1 a 8.2)**  
 Sim                       Não

**8.1 Tipo:**  
 Física                       Intelectual  
 Deficiência Auditiva                       Baixa Visão  
 Surdez                       Cegueira  
 Outra, especificar:

**8.2. Quanto à acessibilidade no seu ambiente de trabalho, responda:**

**8.2.1. Você encontra dificuldades para realização do seu trabalho em virtude da deficiência que possui?**  
 Sim                       Não

**8.2.2. Marque as dificuldades encontradas:**

- Falta de material adaptado (caneta, cadeira, dentre outros) às atribuições/atividades que desenvolvo na unidade.  
 Dificuldade na utilização de recursos tecnológicos e informáticos  
 Barreiras físicas no local de trabalho  
 Preconceito dos colegas de trabalho  
 Outras, especifique: \_\_\_\_\_

**9. Estado Civil:**  
 Solteiro (a)                       Divorciado (a)\*                       Viúvo (a)  
 Casada (a)                       Separado (a)                       União Estável

**10. Tem filhos?**  
 Sim                       Não

**10.1 Em caso afirmativo, quantos?**  
 1                       3                       5  
 2                       4                       mais de 5

**11. Espécie do domicílio:**  
 Particular próprio /quitado                       Particular – ainda pagando                       Cedido  
 Alugado                       Outra condição

**12. Número de moradores na residência (contar com o trabalhador):**  
 Um                       Cinco a Dez                       Mais de Dez  
 Dois a Quatro



- 13. Renda familiar:**
- ( ) 1 salário mínimo
- ( ) Mais de 1 a 2 salários mínimos
- ( ) Mais de 2 a 3 salários mínimos
- ( ) Mais de 3 a 4 salários mínimos
- ( ) Mais de 4 a 5 salários mínimos
- ( ) Mais de 5 a 6 salários mínimos
- ( ) Mais de 10 salários mínimos

\* Sob o aspecto jurídico, a principal diferença entre separação e divórcio é que só com o divórcio a pessoa está livre para casar novamente no civil. Na prática, é só através de uma decisão judicial que o término de um casamento é formalizado. O divórcio pode ser solicitado depois de um ano da separação judicial ou então diretamente, nos casos em que o casal não vive mais junto depois de dois anos. Outra diferença é que durante o divórcio a partilha de bens é obrigatória, diferentemente da separação judicial.

**14. Principal meio de locomoção utilizado para deslocar-se até o trabalho:**

- ( ) A pé
- ( ) Carona
- ( ) Transporte Coletivo
- ( ) Transporte Próprio
- ( ) Transporte Locado pela própria instituição

**TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E SITUAÇÃO TRABALHISTA:**

**15. Escolaridade:**

( ) Nível Médio Completo

( ) Nível Técnico Incompleto

Cursando: ( ) Sim ( ) Não

( ) Nível Técnico Completo, especifique: \_\_\_\_\_

( ) Nível Superior Incompleto.

Cursando: ( ) Sim ( ) Não

( ) Nível Superior Completo, marque:

( ) Assistente Social ( ) Geógrafo(a) ( ) Sociólogo(a)

( ) Advogado(a) ( ) Fisioterapeuta ( ) Contador(a)

( ) Pedagogo(a) ( ) Nutricionista ( ) Jornalista

( ) Psicólogo(a) ( ) Economista ( ) Outro, especifique:

( ) Terapeuta Doméstico(a)

Ocupacional

**15.1 – Se nível Superior responder – Está regularmente inscrito no Conselho/Ordem de regulamentação e fiscalização da categoria profissional?**

( ) Sim ( ) Não ( ) A categoria profissional não exige

**16. Título de Pós-Graduação:**

( ) Especialização - ( ) Mestrado - Especificar: \_\_\_\_\_

Especificar: \_\_\_\_\_

( ) Doutorado - ( ) Outro -  
 Especificar: \_\_\_\_\_  
 Especificar: \_\_\_\_\_

**17. Quantos anos de estudos você dedicou para sua formação escolar e acadêmica?**

- ( ) Até 14 anos. ( ) Mais de 19 a 21 anos. ( ) Mais de 23 a 27 anos.  
 ( ) Mais de 14 a 19 anos. ( ) Mais de 21 a 23 anos. ( ) Mais de 27 anos.  
 anos. anos. anos.

**18. Quanto à especificidade das instituições de ensino em que construiu sua formação escolar/acadêmica, descreva:**

- ( ) Constituem-se, exclusivamente, de instituições privadas de ensino;  
 ( ) Constituem-se, exclusivamente, de instituições públicas de ensino;  
 ( ) Mesclam-se instituições públicas e privadas de ensino;  
 ( ) Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

**19. Função que exerce atualmente na Política de Assistência Social:**

- ( ) Coordenador(a);  
 ( ) Supervisor(a);  
 ( ) Técnico (a);  
 ( ) Atividades Administrativas (Apoio Administrativo, Serviços Gerais, Recepção de Pessoal, Transporte, Cozinha, arquivo, almoxarifado e patrimônio);  
 ( ) Outra. Especificar: \_\_\_\_\_

**20. Vínculo Empregatício que mantém atualmente com a política de assistência social:**

- ( ) Servidor Efetivo da Assistência Social  
 ( ) Servidor Efetivo Cedido - De qual órgão? \_\_\_\_\_  
 ( ) Servidor efetivo com Cargo Comissionado  
 ( ) Cargo Comissionado  
 ( ) Profissional Terceirizado

**21. Quanto tempo de Serviço na Política de Assistência Social do Município de Fortaleza?**

- ( ) 1 mês a 2 ano ( ) Mais de 15 a 20 anos  
 ( ) Mais de 2 a 5 anos ( ) Mais de 20 a 25 anos  
 ( ) Mais de 5 a 10 anos ( ) Mais de 25 a 30 anos  
 ( ) Mais de 10 a 15 anos ( ) Mais de 30 anos

**22. Renda individual/Salário Base :**

- ( ) 1 salário mínimo ( ) Mais de 3 a 4 salários mínimos  
 ( ) Mais de 1 a 2 salários mínimos ( ) Mais de 4 a 5 salários mínimos  
 ( ) Mais de 2 a 3 salários mínimos ( ) Mais de 5 a 6 salários mínimos  
 ( ) Mais de 10 salários mínimos

**23. Direitos, Garantias e Benefícios Trabalhistas** (Admite mais de uma resposta):

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Anuênio                                  | <input type="checkbox"/> Salário Família |
| <input type="checkbox"/> Vale Refeição                            | <input type="checkbox"/> Cesta Básica    |
| <input type="checkbox"/> Gratificação de Cargo                    | <input type="checkbox"/> Vale Transporte |
| Comissionado  | ( ) Outro(s),                            |
| <input type="checkbox"/> Gratificação de Titulação Acadêmica –GTA | especificar:_____                        |

**24.**

<b>Carga</b>	<b>horária/</b>	<b>Diária:</b>
<input type="checkbox"/> 4 horas	<input type="checkbox"/> 8 horas	
<input type="checkbox"/> 6 horas	( ) Regime de Plantão	

**25. Exerce outra atividade remunerada além do trabalho atual na Assistência Social?**

- |                              |            |
|------------------------------|------------|
| <input type="checkbox"/> Não | ( ) Sim,   |
|                              | qual?_____ |

**26. Acesso à Assistência à Saúde através de(o):**(Admite mais de uma resposta):

- IPM/ Instituto de Previdência do Município
- SUS/ Sistema Único de Saúde
- Plano de Saúde Privado
- Outros

**27. Acesso à Previdência Social por meio de(o):** (Admite mais de uma resposta):

- IPM/ Instituto de Previdência do Município
- INSS/ Instituto Nacional do Seguro Social
- Previdência Privada

**28. Durante sua trajetória profissional já trabalhou em outra área de atuação, especifique:**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Saúde                           | <input type="checkbox"/> Ensino, pesquisa e extensão   |
| <input type="checkbox"/> Educação                        | <input type="checkbox"/> Criança e adolescente   |
| <input type="checkbox"/> Habitação                       | <input type="checkbox"/> Sistema de Garantia de Direitos (Ministério Público, Defensoria Pública e Conselhos Tutelares). |
| <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Econômico       |  |
| <input type="checkbox"/> Assessoria e consultorias       |  |
| <input type="checkbox"/> Organizações não-governamentais | <input type="checkbox"/> Outros. Especificar: _____  |

**29- Do período que exerce a sua profissão quanto tempo esteve dedicado à outra área, diferente da política de assistência social?**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 1 mês a 2 anos     | <input type="checkbox"/> Mais de 5 a 10 anos  |
| <input type="checkbox"/> Mais de 2 a 5 anos | <input type="checkbox"/> Mais de 10 a 15 anos |

## **SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**30. Dos instrumentos normativos abaixo especificados, quais você realizou leitura:** (Admite mais de uma resposta).

- Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993);
- Política Nacional de Assistência Social de 2004 ;
- Norma Operacional Básica de Assistência Social de 2005 (NOB/SUAS);
- Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
- Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS);
- Nenhuma das alternativas acima.

**31. O que é intersectorialidade?**

**32. O que você tem a dizer sobre a intersectorialidade e a Política Pública de Assistência Social?**

## **SOBRE A INTERSETORIALIDADE NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF)**

**33. Sucintamente, descreva como o PAIF é desenvolvido na sua unidade de trabalho:**

**34. Descreva as principais alterações que se processaram na metodologia do PAIF desde a sua inserção nesse serviço:**

**35. Dos atendimentos que você realiza no PAIF (demanda espontânea, demanda encaminhada, busca ativa e atendimentos agendados) para onde se destinam a maior parte dos encaminhamentos que realiza?** (Até duas respostas)

- Programas, projetos, serviços socioassistenciais desenvolvidos no CRAS;
- Programas, projetos, serviços socioassistenciais desenvolvidos na rede de Proteção Social de assistência social presente no território/Município;
- Programas, projetos, serviços e unidades da política de saúde;
- Programas, projetos, serviços e unidades da política de educação;
- Programas, projetos, serviços e unidades de outras políticas públicas presentes no território/município;

- ( ) Cadastro único dos Programas do Governo Federal/Programa Bolsa Família;  
 ( ) Programas, projetos, serviços e unidades de organizações da sociedade civil;  
 ( ) Sistema de Garantia de Direitos (Ministério Público, Defensoria Pública e Conselhos Tutelares);  
 ( ) Outro. Especifique: \_\_\_\_\_

**36. Dos atendimentos que você realiza no PAIF (demanda espontânea, demanda encaminhada, busca ativa e atendimentos agendados) quais são as principais demandas apresentadas pelas famílias? (Até duas respostas):**

- ( ) Pobreza;  
 ( ) Ausência de renda;  
 ( ) Desemprego;  
 ( ) Precário ou nulo acesso aos serviços públicos;  
 ( ) Fragilização dos vínculos afetivos relacionais  
 ( ) Atendimento técnico específico do cadastro único: desmembramento familiar, mudança de titularidade, duplicidade cadastral, exclusão de domicílios entre outros;  
 ( ) Atendimento técnico específico do Bolsa Família: registro e julgamento de recurso on-line via SICON; registro de acompanhamento familiar via SICON; encontros Socioeducativos do PBF (famílias em situação de descumprimento de condicionalidades); entre outros;  
 ( ) Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

**37. Em relação ao desenvolvimento da intersetorialidade no PAIF em que você trabalha, avalie:**

- ( ) Satisfatória  
 ( ) Pouco satisfatória  
 ( ) Insatisfatória

**Justifique sua resposta:**

**38. Cite os principais aspectos facilitadores e aspectos dificultadores para o estabelecimento da intersetorialidade no CRAS onde você trabalha:**

**39. Cite as principais formas em que a intersetorialidade se realiza/materializa no PAIF no CRAS onde você trabalha:**

- ( ) Restringem-se ao desenvolvimento articulado de ações como: encaminhamentos realizados pelo PAIF para outras políticas setoriais e vice-versa; realização de eventos, campanhas comunitárias; parcerias pontuais como (cessão de salas, empréstimos de materiais didáticos e equipamentos, articulações pontuais para construção de planos territoriais, discussões coletivas no território);  
 ( ) Referem-se a articulação de conhecimentos, práticas, saberes e experiências na perspectiva da abordagem integral das realidades de intervenção;  
 ( ) Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

**40. Enumere os principais resultados alcançados com as ações intersetoriais que são desenvolvidas no PAIF do CRAS onde você trabalha:**

**41. Quanto aos resultados alcançados pelas ações intersetoriais que são desenvolvidas no PAIF do CRAS onde você trabalha, avalie:**

- ( ) Satisfatórios
- ( ) Pouco satisfatórios
- ( ) Insatisfatórios

**Justifique sua resposta:**

### **APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA**

**1 – Dados gerais de identificação:** idade; ano de formação acadêmica; curso de pós-graduação; tempo de exercício na profissão; participação em movimentos sociais, instituições representativas, instâncias de controle social; como chegou na política pública de assistência social; a quanto tempo esta na política de assistência social; dentre outras;

**2 – Política de assistência social:** conceituação; documentos normativos lidos; sobre a Política de Assistência Social de 2004; proteção social de assistência social; universalização dos direitos sociassistenciais; articulação intersetorial;

**3 – Entendimento sobre intersectorialidade:** conceito de intersectorialidade; a intersectorialidade e política de assistência social; facilidades e dificuldades para a sua implementação no PAIF;

**4- O desenvolvimento do PAIF no CRAS:** público; rotinas; avanços; desafios; diferenciações no PAIF durante a sua implementação; relação com outras políticas públicas; o lugar da intersectorialidade no PAIF; como a intersectorialidade acontece ou é desenvolvida no PAIF; facilidades e dificuldades para a sua implementação no PAIF; ações no PAIF em articulação com outras políticas públicas; instâncias de pactuação com outras políticas públicas.

**ANEXO A – QUADRO COM A DIVISÃO DOS BAIRROS DE FORTALEZA ENTRE AS  
SERs**

**Quadro 4: Divisão dos bairros de Fortaleza entre as regiões administrativas, ano de 2012.**

<b>Região Administrativa</b>	<b>Bairros</b>
<b>SER I</b>	Vila Velha, Jardim Guanabara, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Wayne, Vila Elery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacarecanga, Moura Brasil, Cristo Redentor, Jardim Iracema.
<b>SER II</b>	Aldeota, Joaquim Távora, Praia de Iracema, Dionísio Torres, Varjota, Vicente Pinzón, Papicu, Cidade 2000, Salinas, Guararapes, Cocó, Luciano Cavalcante, Centro, Meireles, São João do Tauape, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Mucuripe, Cais do Porto, De Lourdes, M Dias Branco.
<b>SER III</b>	Jóquei Clube, Pici, Bela Vista, Presidente Kennedy, Parquelândia, Amadeu Furtado, Parque Araxá, Antônio Bezerra, Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Quintino Cunha, Bom Sucesso, Rodolfo Teófilo, Padre Andrade.
<b>SER IV</b>	Parangaba, Itaoca, Vila Peri, Montese, Itaperi, Damas, Bom Futuro, Benfica, Jardim América, Parreão, Fátima, Vila União, Aeroporto, José Bonifácio, Serrinha, Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Pan Americano, Dendê.
<b>SER V</b>	Granja Portugal, Bom Jardim, Canindezinho, Genibaú, Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Parque São José, Siqueira, Parque Santa Rosa, Conjunto Esperança, Manoel Sátiro, Maraponga, Mondubim, José Walter, Presidente Vargas, Jardim Cearense, Granja Lisboa, Planalto Ayrton Senna.
<b>SER VI</b>	Sabiaguaba, Lagoa Redonda, Sapiranga/Coité, Cambeba, Mata Galinha, Castelão, Curió, Guajeru, Coaçu, Messejana, Paupina, Pedras, Ancuri, Dias Macêdo, Barroso, Jangurussu, Passaré, Parque dois Irmãos, Édson Queiroz, Jardim das Oliveiras, Cajazeiras, Cidade dos Funcionários, Parque Manibura, Alto da Balança, Parque Iracema, Aerolândia, Palmeiras, José de Alencar, São Bento.

Fonte: Coordenação de Gestão do Suas/Semas.

## ANEXO B – FORMULÁRIO DO PLANO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR DOS CRAS DE FORTALEZA

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – SETRA  
 Coordenação de Proteção Social Básica.  
 Av. da Universidade, 3305 Benfica – CEP 60.020-181  
 Fortaleza-Ceará.  
 Telefone: (85) 3105.3445

**Centro de Referência da Assistência Social**

\_\_\_\_\_

**Nº de Inscrição da família:** \_\_\_\_\_

**Nº NIS:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

PLANO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR	
<b>NOME DO RESPONSÁVEL FAMILIAR:</b>	
<b>Endereço:</b>	
1. SITUAÇÃO INICIAL DA FAMÍLIA	
2. DEMANDAS APRESENTADAS PELA FAMÍLIA À ASSISTÊNCIA SOCIAL <sup>101</sup>	
<b>Demandas da Assistência Social</b>	<b>Estratégia de Superação</b>

<sup>101</sup> \_\_\_\_\_  
 Enumerar as demandas apresentadas e seguir a ordem estabelecida em todo o instrumental.



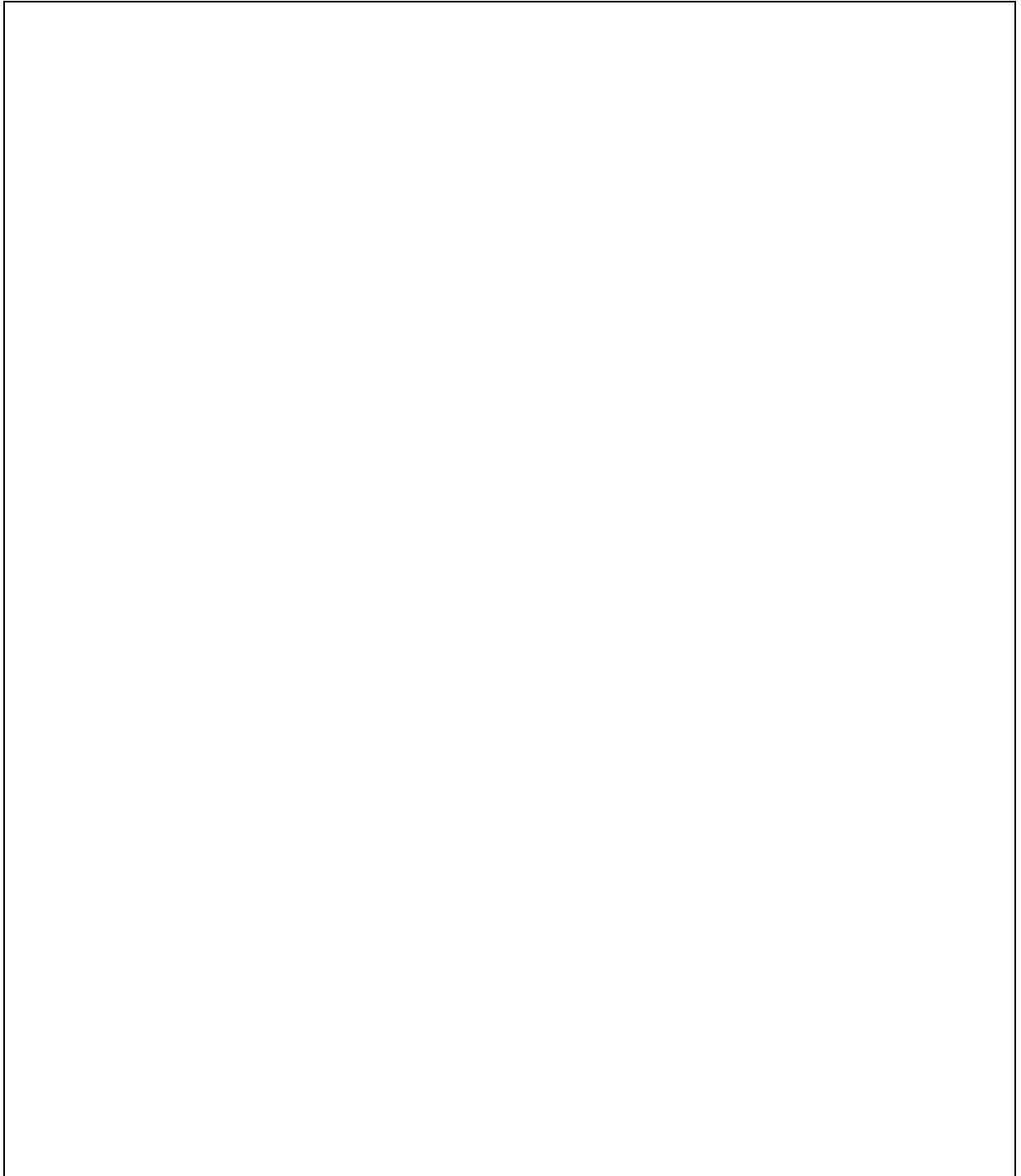
<b>Demandas de outras políticas</b>	<b>Encaminhamentos e articulação</b>	
<b>3. COMPROMISSOS DA FAMÍLIA</b>		
<b>Data</b>	<b>Compromissos da Família</b>	<b>Prazo</b>

<b>4. COMPROMISSOS DO/A TÉCNICO/A</b>		
<b>Data</b>	<b>Compromissos do/a Técnico/a</b>	<b>Prazo</b>

<b>5. ACOMPANHAMENTO</b>		
<b>Data</b>	<b>Procedimentos</b>	<b>Assinatura e carimbo</b>

<b>6. AVALIAÇÃO</b>		
<b>Resultados</b> (Especificar os resultados das demandas apresentadas pela família)		

<b>Dificuldades</b> (Especificar as dificuldades de superação das demandas apresentadas pela família)
<b>7. OBSERVAÇÕES</b>



**Técnico Responsável:** \_\_\_\_\_

**Nº do CRESS / CRP:** \_\_\_\_\_

## ANEXO C – RELATÓRIO QUANTITATIVO MENSAL DOS CRAS DE FORTALEZA

### Relatório Mensal

CRAS: \_\_\_\_\_

SER: \_\_\_\_\_

MÊS/ANO: \_\_\_\_\_

#### 1. Atividades com Famílias

##### 1.1. Atendimentos

Atendimentos	Quantidade	Inscritos no CadÚnico	Beneficiários/as			
			PBF	BPC idoso	BPC deficiente	PETI
Demanda espontânea						
Demanda encaminhada						
Busca ativa						
Visita domiciliar						
Nova Inscrição CadÚnico		-----	-----			-----
<b>TOTAL</b>						

##### 1.2. Encaminhamentos

Orgãos / Entidades	Quantitativo
Rede Socioassistencial	CREAS: _____ CAPR: _____ FUNCJ: _____ Conveniada: _____
	Centro de Referência da Mulher: _____ Outros: _____
Políticas intersetoriais	Saúde: _____ Educação: _____ SDE: _____
	Habitação: _____ SGD: _____ Outros: _____
Requisição de BPC	
ETUFOR – Gratuidade para Pessoa com Deficiência	

Outros	
--------	--

### 1.3. Acompanhamentos realizados<sup>102</sup>

	Quantidade Total	Inscritos no CadÚnico	Beneficiários/as				
			PBF		BPC idoso	BPC deficiente	PETI
			Total	Descumprimento Condicionalidades			
<b>Famílias Acompanhadas</b>							

### 1.4. Famílias acompanhadas pelo PAF

Atividades	Quantidade Total	Inscritos no CadÚnico	Beneficiários/as				
			PBF		BPC idoso	BPC deficiente	PETI
			Total	Descumprimento Condicionalidades			
Inclusão de famílias no PAF							
Desligamento de famílias no PAF							
Famílias acompanhadas pelo PAF							
Atendimentos no âmbito do CRAS							
Atendimentos no âmbito do domicílio							

<sup>102</sup> Considerar como acompanhamento todas as famílias acompanhadas pelo CRAS, tanto aquelas que estão inseridas no Programa de Acompanhamento Familiar - PAF, como nos demais grupos e atividades.



## 1.5. Atividades Coletivas (Grupos)

Atividades/ Públicos	Quantidade de Encontros		Participantes nos Encontros		Inscritos no CadÚnico	Beneficiários/as			
	Realizada	Meta Proposta	Média	Nº de inscritos		PBF	BPC idoso	BPC deficiente	PETI
Oficinas de convivência para crianças (7 à 10 anos) – PAF									
Serviço socioeducativo para famílias - PAF									
Serviço socioeducativo para mulheres gestantes - PAF									
Grupo de expressão e criação artístico-cultural (Pessoas com deficiência do BPC e seus familiares) - PAF									
Projeto de Inclusão Produtiva para mulheres do PBF									
PABI – Grupo de Convivência									
PABI – Grupo de expressão e criação artístico-cultural									
Pró-Jovem Adolescente									
Segurança Alimentar e Nutricional									
<b>TOTAL</b>									

## 1.6. Concessão de Benefícios

## 1.6.1. Benefícios

<b>Benefício</b>	<b>Solicitado</b>	<b>Concedido</b>
Carteira Nacional do Idoso		

## 1.6.2. Benefícios Eventuais

<b>Benefício</b>	<b>Estoque Anterior</b>	<b>Solicitado</b>	<b>Recebido</b>	<b>Concedido</b>	<b>Demanda reprimida</b>	<b>Saldo</b>
Auxílio Funeral						
Kit Enxoval						
Cesta Básica						
Vale-Transporte						
Passagem Intermunicipal						
Passagem Interestadual						
Fralda Geriátrica						
<b>Total</b>						

## 1.7. Situações de Riscos Identificadas

<b>Evento</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Evento</b>	<b>Quantidade</b>
Abuso/exploração sexual de crianças e adolescentes		Risco habitacional	
Trabalho infanto-juvenil		Mendicância	
Jovens em conflito com a lei		Pessoa em situação de rua	
Negligência, violência ou maus tratos contra crianças		Drogadição/ alcoolismo	

Negligência, violência, maus tratos ou abuso financeiro contra a pessoa idosa		Cárcere privado	
Negligência, violência, maus tratos ou abuso financeiro contra pessoa com deficiência		Discriminação (ex.: étnica, cultural, gênero, religiosa)	
Negligência, violência, maus tratos ou abuso financeiro contra pessoa com transtorno mental		Pessoa sem documentação civil	
Pessoas com deficiência afastadas do convívio social		Tráfico de seres humanos	
Pessoas com transtorno mental afastadas do convívio social		Tráfico de seres humanos para fins sexuais	
Famílias em situação de insegurança alimentar		Turismo sexual	
Violência urbana		Criança e/ou adolescente fora da escola	
Violência doméstica contra mulher		Outro	

## 2. Articulação Comunitária/ Participação Popular

Atividade (reuniões, oficinas, fóruns, seminários, outros)	Público (lideranças- formais e informais, famílias, outros)	Quantidade

### 3. Articulação da Rede

Atividade	Rede Socioassistencial					
	CREAS	CAPR	FUNCJ	Centro de Refer. da Mulher	Conveniada	Outros
Visitas institucionais						
Reuniões						
Eventos						

Atividade	Políticas Intersetoriais				
	Saúde	Educação	SDE	Habitação	Outros
Visitas institucionais					
Reuniões					
Eventos					

### 4. Atividades relativas ao Cadastro Único

ATIVIDADE	QUANT.	ATIVIDADE	QUANT.
Orientação Individual		Desbloqueio no sibec	
Revalidação		Bloqueio no sibec	
Multiplicidade		Reversão de cancelamento	
Mudança de titularidade		Ofícios p/ Caixa	
Mudança de município		Ofícios p/ SEMAS	
Isenção em concurso público		Encaminhamentos p/ conselho tutelar	
Tarifa Social de Baixa Renda		Declaração p/ outros municípios	
Encaminhamento de outros órgãos		Declaração NIS	
Famílias convocadas e notificadas			
<b>TOTAL</b>		<b>TOTAL</b>	

## 5. Observações

**ASSINATURA DO COORDENADOR(A):** \_\_\_\_\_

**Nº do CRESS / CRP:** \_\_\_\_\_

## ANEXO D – FICHA DE ENCAMINHAMENTOS DOS CRAS DE FORTALEZA

1º via

### ENCAMINHAMENTO

INSTITUIÇÃO DE ORIGEM: \_\_\_\_\_

ENDEREÇO: \_\_\_\_\_

FONE: \_\_\_\_\_

DESTINATÁRIO: \_\_\_\_\_

ENDEREÇO: \_\_\_\_\_

PONTO DE REFERÊNCIA: \_\_\_\_\_ FONE: \_\_\_\_\_

DATA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Estamos encaminhando o(a) Sr(a).  
 \_\_\_\_\_, residente  
 \_\_\_\_\_, fone \_\_\_\_\_,  
 portadora do RG nº \_\_\_\_\_, CPF nº  
 \_\_\_\_\_.

Situação

Apresentada: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

---

---

Solicitamos que V.Sa., dentro de suas atribuições e possibilidades, possa adotar providências ou indicar meios para obtenção de resultados satisfatórios diante desta situação. Na oportunidade reiteramos votos de estima e apreço.

Atenciosamente,

---

TÉCNICO RESPONSÁVEL

-----  
2º via

**CONTROLE DO ENCAMINHAMENTO**

**INSTITUIÇÃO DE ORIGEM:** \_\_\_\_\_

**DESTINATÁRIO:** \_\_\_\_\_

**USUÁRIO:**

\_\_\_\_\_

**DATA:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**ASSUNTO:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**PROFISSIONAL RESPONSÁVEL:**

\_\_\_\_\_

**RESPONSÁVEL PELO RECEBIMENTO:**

\_\_\_\_\_

## ANEXO E – RELATÓRIO DE ATENDIMENTO DOS CRAS DO MDS

**FORMULÁRIO 1 - RELATÓRIO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS**
**MÊS:**
**/20**

Nome da Unidade: \_\_\_\_\_ Nº da Unidade: |\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|\_|

Endereço: \_\_\_\_\_

Município \_\_\_\_\_ UF \_

### Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF	Total
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	
B. Perfil de famílias inseridas em acompanhamento no PAIF, no mês	Total
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de	
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	
B.5. Famílias com crianças/adolescentes no PETI	
B.6. Famílias com adolescentes no Projovem adolescente	

### Bloco 2 - atendimentos individualizados realizados no CRAS

C. Volume de atendimentos individualizados realizados no CRAS	Quantidade
C.1. Total de atendimentos individualizados realizados, no mês	
C.2. Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	
C.3. Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	
C.4. Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	
C.5. Famílias encaminhadas para o CREAS	

\* Nos campos C1 a C5 devem ser contabilizadas todas as famílias/indivíduos, independente de estarem, ou não, em acompanhamento sistemático do PAIF

### Bloco 3 - Atendimentos coletivos realizados no CRAS

D. Volume dos Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos	Quantidade
D.1. Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF	
D.2. Crianças em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos Serviços para	
D.3. Crianças/adolescentes em Serv. de Conv.e Fort. de Vínculos para	
D.4. Jovens em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos Serviços para	
D.5. Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos Serviços para	
D.6. Pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de	
D.7. Pessoas com deficiência participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do	

Nome do coordenador do CRAS: \_\_\_\_\_ Ass: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_



**ANEXO F – QUADRO COM A ESPECIFICAÇÃO DA ROTINA DE ATENDIMENTO DO PAIF DO PAIF NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/2012.**

**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
COORDENADORIA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA  
CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS**

<b>ROTINAS DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA/PAIF</b>	
<b>ATIVIDADES</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>
<b>1</b> Recepção	Apoio Administrativo
<b>2</b> Orientações	Apoio Administrativo e Técnicas/os
<b>3</b> Acolhida	Técnicas/os
<b>4</b> Atendimento técnico	Técnicas/os
<b>5</b> Visita Domiciliar	Técnicas/os
<b>6</b> Busca ativa	Coordenadoras/es, Técnicas/os, Educadores Sociais, Arte Educadores, Mobilizadoras Sociais, Cadastradores e Apoio Administrativo
<b>7</b> Acompanhamento Familiar (Visitas e atendimentos técnico)	Técnicas/os
<b>8</b> Inserir os usuários nos SCFV	Técnicas/os
<b>9</b> Validar os usuários nos SCFV	Técnicas/os
<b>10</b> Inserção em atividades de inclusão produtiva – qualificação profissional (ação complementar)	Técnicas/os e apoio administrativo, conforme competências profissionais.
<b>11</b> Encaminhamentos	Técnicas/os
<b>12</b> Grupo de Famílias (planejamento e facilitação)	Técnicas/os
<b>13</b> Mobilização comunitária	Coordenadoras/es, Técnicas/os, Educadores Sociais, Arte Educadores, Mobilizadoras Sociais, Cadastradores e Apoio Administrativo
<b>14</b> Articulação da Rede de Proteção Social/Visitas Institucionais	Coordenadoras/es e Técnicas/os
<b>15</b> Articulação da Rede de Proteção Social/Reuniões	Coordenadoras/es e Técnicas/os
<b>16</b> Registros de documentos: ficha de identificação, relatórios/PAF,	Técnicas/os
<b>17</b> Elaboração de relatórios situacionais/RQM, etc.	Técnicas/os e Coordenadores/as
<b>18</b> Demais comunicações e documentos referentes às rotinas e serviços administrativos do CRAS	Apoio Administrativo, Coordenadoras/es e Técnicas/os
<b>19</b> Participação na Oficina Integrada	Técnicos
<b>20</b> Participação na Oficina Metodológica do Grupo de Famílias	Técnicos

Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS  
**Coordenação de Proteção Social Básica - CPSB**  
Av. da Universidade, 3305  
Benfica – CEP 60.020-181  
Fortaleza – Ceará  
PABX: (085) 3105.3445