

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PELOTAS: NOTAS SOBRE A INTERSETORIALIDADE

GLÓRIA MARIA GOMES DRAVANZ¹; VINI RABASSA DA SILVA²

¹Universidade Católica de Pelotas – gloriadravanz@yahoo.com.br

²Universidade Católica de Pelotas – vinil.silva@ucpel.edu.br

1. INTRODUÇÃO

A nova concepção de assistência social como política pública de Seguridade Social culminou na criação de novos mecanismos e espaços de atendimento, o que provoca para a necessidade de articulação com outras políticas sociais, através da intersectorialidade, visando uma intervenção integrada, em uma perspectiva de desenvolvimento da autonomia dos usuários, através de processos emancipatórios. Desta forma, a análise das ações intersectoriais com a descoberta de seus limites e das estratégias usadas para a sua efetivação, poderá contribuir para avanço de sua efetividade na Política de Assistência Social de forma direta e, indiretamente, para fortalecer a discussão sobre a importância da intersectorialidade nas políticas públicas.

Considerando o reconhecimento da intersectorialidade nas normatizações sobre o SUAS como uma ferramenta para a manutenção do acesso e a qualidade dos serviços; a pouca bibliografia com enfoque específico sobre a sua implantação no SUAS; e a observação inicial sobre a sua incipiência no município de Pelotas, este trabalho discute a política da assistência social com foco de análise na intersectorialidade entre as políticas sociais, partindo da seguinte questão chave: Como estão sendo construídos os processos intersectoriais na política de assistência social no município de Pelotas/RS? Para responder a esta questão buscar-se-á resposta aos seguintes questionamentos: Quais são as dificuldades e os limites para a efetivação da intersectorialidade? Quais os resultados que ela produz? Quais as potencialidades existentes na Política de Assistência Social para efetivar a intersectorialidade? Qual a concepção de intersectorialidade que permeia a ação profissional dos técnicos e gestores do SUAS? Quais os mecanismos utilizados nas ações intersectoriais? Com as descobertas obtidas e a análise realizada pretende-se contribuir para o seu avanço tanto na perspectiva técnico-operativa, quanto na perspectiva de ferramenta de gestão no SUAS.

Assim, a pesquisa tem como objetivos; 1. Analisar como estão sendo construídos os processos intersectoriais na política de assistência social no município de Pelotas/RS. 2. Conhecer a concepção sobre intersectorialidade que permeia a ação profissional dos gestores e técnicos do SUAS; 3. Caracterizar as ações intersectoriais desenvolvidas na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial para o atendimento ao usuário; 4. Identificar os entraves, as dificuldades e os elementos facilitadores nos processos intersectoriais.

2. METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida no município de Pelotas/RS, no período de 2013 a 2014. Neste período havia no município cinco Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, e dois Centros de Referência Especializados de

Assistência Social - CREAS, sendo um CREAS POP, destinado à atenção a população em situação de rua.

Com uma abordagem qualitativa¹ e norteada pelo método crítico dialético - segundo o qual o entendimento dos fenômenos se dá em uma perspectiva de totalidade, como resultado de múltiplas determinações dos processos sociais historicamente situados, para buscar descobrir o seu conteúdo, os seus determinantes, a sua função e seu lugar histórico. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011) -, a pesquisa usou o estudo documental de Normas, Portarias, Leis e Manuais Técnicos do SUAS e pesquisa de campo, realizada através de entrevistas semiestruturadas com técnicos e coordenadores da Proteção Social Básica (PSB) dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); técnicos e coordenadores da Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); e de dois representantes da gestão municipal da Política de Assistência Social (PAS).

Para a análise dos dados foi adotada a técnica da análise discursiva (MINAYO, 2007), dividida em três momentos: a) Ordenação dos dados; b) Classificação dos dados; c) Análise Final dos dados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A política de assistência social, através da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), trouxe diversos avanços como a criação de uma rede de proteção social para atendimento de situações de vulnerabilidade e risco social. Levando em consideração a multidimensionalidade da pobreza que envolve diferentes fatores (BRONZO et al., 2007) há necessidade de políticas sociais diversificadas, mas ao mesmo tempo articuladas. Porém, o que se evidencia na realidade, na execução das políticas sociais, acaba sendo exatamente o contrário, isto é, as políticas sociais permanecem fragmentadas, algumas vezes desenvolvendo ações em duplicidade, muito distante da integralidade do atendimento ao usuário, preconizado por políticas sociais, como saúde e assistência social. Mesmo entre as políticas sociais que envolvem o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), no caso da saúde, educação e assistência social, o diálogo e a interlocução encontram-se distantes.

No caso do município de Pelotas, território pesquisado, dentro da própria política de assistência social este processo é evidenciado, quando o plantão social, e principalmente o Cadastro no CADÚnico (Cadastro Único dos programas sociais), encontra-se centralizado na sede da Secretaria Municipal, e os CRAS, localizados nos bairros, não podem atender a demanda de acesso ao Bolsa Família, devendo encaminhar os usuários para a secretaria municipal, localizada no centro, forçando o deslocamento dos usuários, muitas vezes sem condições de locomoção financeira e em alguns casos com limitações físicas, em busca de atendimento, que poderia ser solucionado no território, dentro do CRAS, se houvesse descentralização do serviço de cadastramento.

É evidente que tivemos avanços no desenho dos serviços, conforme evidenciado nas normatizações, na Tipificação dos Serviços e nas Normas Operacionais do SUAS. Entretanto, considerar a setorialidade, como uma questão superada é de certa forma “insólito”.

¹ “Trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2007, p. 14).

Destacando novamente que a proposta de intersectorialidade defendida aqui, não propõe a superação da setorialidade, no sentido de sua extinção. Ao contrário, entende-se a setorialidade como necessária, pois somente a articulação dos saberes específicos, pode proporcionar uma visão mais ampliada e crítica sobre a realidade.

Embora a intersectorialidade seja um eixo do SUAS, evidenciado nas normas operacionais e na própria Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 2012), observa-se que a intersectorialidade ainda fica restrita ao interesse pessoal do profissional, ou seja, acaba se tornando um atributo pessoal, não sendo visualizado enquanto eixo organizativo da política de assistência social, conforme evidenciado na coleta de dados.

Da mesma forma, a necessidade de articulação com as demais políticas sociais setoriais, através da intersectorialidade, como possibilidade de acesso aos serviços sociais, conforme ressaltado na PNAS (2013).

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 públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos. (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, pg. 42)

As orientações no âmbito da PNAS, ainda necessitam de avanços na execução da política. Percebem-se avanços na articulação entre a saúde e a assistência social, e em alguns casos com a previdência social, no contexto da proteção básica. Entretanto, essa articulação tem seus limites no encaminhamento e no “uso do telefone” para buscar informação, ou seja, limitam-se a processos imediatistas, sem continuidade, onde muitas vezes a chegada ou não do usuário até o local do encaminhamento não é conhecida.

Ainda são muitas as dificuldades enfrentadas para a consolidação da intersectorialidade, conforme evidenciado tanto na proteção básica, quanto na proteção especial, onde muitas vezes a falta de recursos humanos, como equipes mínimas dentro dos serviços e demandas macro, acabam sobrecarregando os trabalhadores da assistência social. Outro aspecto interessante remete ao papel da gestão nesse processo de efetivação da intersectorialidade, onde em alguns casos, os próprios trabalhadores da PAS, não entendem esse processo intersectorial como papel da gestão, atribuindo-a como função da execução, dos técnicos. Entretanto, a gestão tem papel fundamental nesse processo conforme destacado

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

Assim, a intersectorialidade não depende somente da esfera técnico-operativa. Ela deve ser objeto de discussão constante no âmbito da gestão das políticas sociais, para que se torne viável através da socialização da informação, da articulação e interlocução, a superação de entraves como a burocracia, a

duplicidade de ações, bem como, a sustentabilidade destas ações, conforme objetivado na PNAS.

4. CONCLUSÕES

As descobertas da pesquisa indicam que há necessidade de avanços tanto no debate, quanto na execução da intersectorialidade no SUAS, sendo necessária sua incorporação como estratégia de atendimento e gestão, tendo em vista que não existe um fluxo de atendimento intersectorial, ou mesmo um protocolo de ação pactuado. Existem ações focalizadas em demandas específicas, cuja operacionalização reforça a lógica do encaminhamento como uma ação intersectorial.

Os principais limites apresentados dizem respeito à falta de interesse político-administrativo, falta de recursos humanos nos serviços, falta de estrutura física adequada, falta de comunicação e socialização da informação entre os setores da própria PAS, e com as demais políticas sociais, e, principalmente, a falta de uma “cultura de intersectorialidade”. A limitação da ação dos serviços apenas ao espaço físico do local, também reflete um entrave a intersectorialidade, sendo necessário o rompimento das “paredes institucionais” para conhecimento das ações desenvolvidas por outros serviços, de outras políticas sociais. E este processo torna-se um princípio chave na efetivação da intersectorialidade. Somente assim, através de serviços e ações efetivas, integrais e com qualidade, se criam possibilidades de construção de autonomia dos usuários e superação das vulnerabilidades sociais. Mas para que isso ocorra são necessários avanços na estrutura física dos serviços, e ainda aumento do número de técnicos que atuam na assistência social. E, por conseguinte, criar possibilidades de enfrentamento das multicausalidades do processo de exclusão social, através de um atendimento integral ao usuário.

Desta forma, para a efetivação de ações intersectoriais na execução da PAS são necessários avanços em diferentes âmbitos, e principalmente no processo de adoção da intersectorialidade como um eixo estruturante do SUAS, necessário para a melhoria do atendimento aos usuários, de maneira integral e resolutiva.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá Outras providências. Com alterações dadas pela Lei nº 12.435, de 2012.

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

_____. Política Nacional de Assistência Social, 2013.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História.** 9ª Ed. São Paulo. Cortez. 2011

BRONZO, C.; VEIGA, L. Interdisciplinaridade e políticas de superação da pobreza. **Rev. Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 92, 2007.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo: Hucitec, 2007.

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