



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CESA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E QUESTÃO SOCIAL**

**RAFAELA SAMPAIO DE OLIVEIRA**

**A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: os caminhos tecidos pelo CRAS Bom Jardim.**

**FORTALEZA – CE**

**2014**

RAFAELA SAMPAIO DE OLIVEIRA

Dissertação apresentada à Coordenação do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientação: Profa. Dra. Irma Martins Moroni da Silveira.

FORTALEZA – CE

2014

RAFAELA SAMPAIO DE OLIVEIRA

**A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: os caminhos tecidos pelo CRAS Bom Jardim.**

Dissertação apresentada à Coordenação do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Data de defesa: 29 de agosto de 2014.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Irma Martins Moroni da Silveira - UECE  
(Orientadora)

---

Profa. Pós-Doutora Alba Maria Pinho de Carvalho - UFC  
(Membro da banca)

---

Profa. Dra. Evânia Maria Oliveira Severiano - FAMETRO  
(Membro da banca)

Dedico este trabalho, que é fruto de um longo e difícil plantio, ao nosso Pai amado e aos irmãos da espiritualidade, que emanaram sobre mim boas vibrações, colaborando assim com todo o processo de construção e refazimento.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Pai Amado, mestre de todas as horas, por permitir mais uma encarnação e com ela novos ensinamentos, alegrias e dores.

Aos meus pais terrestres, que me aceitaram como filha para juntos evoluirmos, no exercício da aceitação.

Aos meus avós Maria e Sebastião, *in memoriam*, que me ofereceram um lar, quando precisei de abrigo.

As minhas tias Catarina e Fátima, que Deus revelou como minhas mentoras espirituais na Terra.

Ao meu marido e grande amigo Thiago, com quem vivencio o amor verdadeiro, trilhando o caminho da vida de mãos dadas.

Aos meus sogros, Amparo e José, pelo carinho de sempre.

A minha querida amiga, professora, mãe intelectual e orientadora, Irma Moroni, a quem devo todo o meu êxito nessa árdua profissão.

Às professoras Alba Carvalho, Evânia Severiano e Dirce Koga que contribuíram com este trabalho deste o processo de qualificação.

Ao corpo docente do Mestrado em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE, por todo o crescimento no campo teórico – conceitual.

Aos amigos do MASS, Alano, Tatiana, Renata, Wesceley, Diana, Auxiliadora e Deborah, por quem tenho grande carinho.

Aos sujeitos entrevistados que dedicaram parte do seu tempo para contribuir com a presente pesquisa.

À Funcap, pelo financiamento dessa pesquisa.

Aos meus grandes amigos da extinta (CGSUAS) SEMAS, por todo aprendizado profissional, na difícil tarefa de materialização da política de assistência social em Fortaleza.

Aos meus queridos geógrafos, Andréa, Ícaro, Aline e Pedro, por todo o aprendizado na interseção entre geoprocessamento e assistência social.

Às amigas eternas amigas “uecianas”, Raylene, Aline e Geórgia, pelo companheirismo de sempre.

Aos meus alunos de graduação, pelos desafios e amadurecimentos no exercício da docência.

Às colaboradoras Vivi, Lêda, Dayanne e Sabrina, pela retaguarda nos trabalhos diversos.

À amiga Eniziê, por todo o carinho e compreensão.

Às belíssimas músicas de Enya, grande companheira nas madrugadas.

Ao IFCE Campus Acaraú, por me ajudar a ressignificar.

“Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso, eu amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo, que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade”.

**Paulo Freire**

## RESUMO

O objetivo deste estudo consiste em perceber como se materializa a territorialização da política de assistência social em Fortaleza, tendo por base a experiência do CRAS Bom Jardim. Nas notas introdutórias, traçamos os objetivos e o percurso metodológico da presente pesquisa, delineando os instrumentos, as técnicas e a lógica de estruturação dos capítulos. Iniciamos nossa exposição com o contexto histórico da assistência social no Brasil e a conquista do *status* de política pública, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, integrando o conjunto da Seguridade Social brasileira. Abordamos, em seguida, o processo de implantação do SUAS, no âmbito nacional e as especificidades no cenário de Fortaleza. Posteriormente, aprofundamos as categorias território e redes, explicitando detalhadamente a metodologia desenvolvida a partir de 2008, para materialização da territorialização pelos CRAS de Fortaleza, destacando o seu desenvolvimento na realidade do CRAS Bom Jardim. Apresentamos também os discursos dos sujeitos entrevistados, gestores da SETRA e profissionais do CRAS, analisando os limites e possibilidades da política no município. Dessa forma, de modo geral, consideramos que a condução da assistência social em Fortaleza oscila entre avanços e retrocessos, observados principalmente na insuficiência de registros que possibilitem a memória da assistência social no município; no seu retorno à condição de coordenadoria, com a extinção da SEMAS; nas condições de trabalho precárias; no frágil conhecimento dos territórios e dos sujeitos sociais que o compõem, com articulações que ainda não conseguem ser consideradas verdadeiras tessituras, próprias de um trabalho em redes. Dessa forma, é mister considerarmos que a assistência social em Fortaleza tem muito a percorrer para superar a perspectiva de uma política de governo e tornar-se uma política de Estado, efetivando os princípios e diretrizes do SUAS integralmente.

Palavras-chave: Assistência Social; CRAS; Territorialização; Rede Socioassistencial.

## **ABSTRACT**

**The aim of this study is to see how it materializes the territorialization of social assistance policy in Fortaleza, based on the experience of CRAS Bom Jardim. In introductory remarks, we trace the objectives and the methodological approach of this research, outlining the tools, techniques and logic structuring the chapters. We begin our exposition with the historical context of social assistance in Brazil and winning the status of public policy, with the enactment of the 1988 Federal Constitution, integrating all of the Brazilian Social Security. Approach, then the process of implementation of SUAS, nationally and specificities in Fortaleza scenario. Later, the territory deepen categories and networks, explaining in detail the methodology developed from 2008 to materialization of territorialization by CRAS Fortaleza, highlighting its development in the reality of CRAS Bom Jardim. We also present the speeches of the interviewees, managers and professionals SETRA and CRAS, analyzing the limits and possibilities of politics in the city. Thus, in general, we consider that the conduct of social assistance in Fortaleza oscillates between advances and setbacks, mainly observed in the failure records that allow the memory of social care in the municipality; in returning to the coordinating body condition, with the extinction of SEMAS; in precarious working conditions; in fragile knowledge of territories and social subjects that compose it, with joints that can not be considered true tessitura, own a work in networks. Thus, it is necessary to consider that social assistance in Fortaleza has far to go to overcome the prospect of a government policy and become a state policy, effecting the principles and guidelines of the SUAS in full.**

**Keywords: Social Assistance; CRAS; Territorialization; Socioassistencial network.**

## FIGURAS/QUADROS/TABELAS

Figura 01. Sistema Territorial de Raffestin.....	47
Figura 02. Mapa de Localização da SETRA.....	84
Figura 03. Mapa Ilustrativo da Geocodificação.....	85
Figura 04. Mapa Coroplético (IVS).....	86
Figura 05. Imagem de satélite.....	87
Figura 06. Mapa da Rede Socioassistencial de 2004.....	90
Figura 07. Mapa da Rede Socioassistencial de Fortaleza em 2005.....	91
Figura 08. Mapa da Rede Socioassistencial de Fortaleza em 2011.....	93
Figura 09. Mapa da Rede Socioassistencial de Fortaleza em 2014.....	94
Figura 10. Mapa de Abrangência do CRAS Bom Jardim.....	102
TABELA 01. Síntese da proposta teórico-metodológica de territorialização.....	96

## ÍNDICE DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**BPC** - Benefício e Prestação Continuada

**CASSI** - Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social

**CNSS** - Conselho Nacional de Serviço Social

**CRAS** - Centro de Referência da Assistência Social

**CREAS** - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

**FMAS** - Fundo Municipal de Assistência Social

**FUNABEM** - A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

**FUNCI** - Fundação da Criança e da Família Cidadã

**FUNRURAL** - Fundo do Trabalhador Rural

**LBA** - Legião Brasileira de Assistência

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**NOB** - Norma Operacional Básica

**NOB-RH** – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

**PETI** - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**PMF** - Prefeitura Municipal de Fortaleza

**PNAS** - Política Nacional da Assistência Social

**PSB** - Proteção Social Básica

**PSE** - Proteção Social Especial

**SEMAS** - Secretaria Municipal de Assistência Social

**SER** - Secretaria Executiva Regional

**SETRA** - Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: do contexto nacional à especificidade de Fortaleza.....	20
1.1. A política de assistência social no âmbito nacional: da benesse à perspectiva de direito.....	20
1.2. Em tempo de SUAS: a política de assistência social como proteção social.....	29
1.3. O percurso sócio-histórico da política de assistência social em Fortaleza.....	38
2. A TERRITORIALIZAÇÃO E A REDE SOCIOASSISTENCIAL COMO EIXOS ESTRUTURANTES DO SUAS.....	47
2.1. Território, territorialidades e territorialização: conceitos e tipologias.....	47
2.2 O conceito de território nos documentos oficiais da política de assistência social.....	54
2.3. As redes e a dinamização dos territórios.....	60
2.4 Das Redes Sociais à Rede Socioassistencial: conceitos em construção.....	66
2.5 A categoria Rede(s) para o marco legal da Política de Assistência Social.....	74
3. O PERCURSO METODOLÓGICO DA TERRITORIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FORTALEZA E A REALIDADE DO CRAS BOM JARDIM.....	83
3.1 A materialização do eixo territorialização e a importância das geotecnologias.....	83
3.2. O SUAS e a reorganização territorial de Fortaleza.....	89
3.2.1 Memória cartográfica da rede socioassistencial de execução direta do município.....	89
3.2.2. O delinear da territorialização da assistência social em Fortaleza: limites e possibilidades.....	95
3.2.3. O eixo territorialização e a realidade do CRAS Bom Jardim.....	100
4. OS RESULTADOS DO TRABALHO DE CAMPO À LUZ DO ARACABOUÇO TEÓRICO.....	103
4.1 A Política de assistência social em Fortaleza e o eixo territorialização sob a ótica dos gestores da SETRA.....	104
4.1.1 Perfil dos entrevistados.....	104
4.1.2 A percepção dos sujeitos acerca da extinção da SEMAS e a criação da SETRA.....	104
4.1.3 Percepção acerca da relação entre o órgão gestor e as Secretarias Executivas Regionais.....	105

4.1.4	Percepção acerca da relação entre o órgão gestor e os CRAS. ....	107
4.1.5	Concepção de territorialização da política de assistência social.....	108
4.1.6	Compreensão da territorialização da política de assistência social em Fortaleza...	109
4.1.7	Concepção de trabalho em rede na política de assistência social.....	111
4.1.8	Compreensão acerca da rede socioassistencial de Fortaleza.....	111
4.2	A Política de assistência social em Fortaleza e o eixo territorialização sob a ótica dos profissionais do CRAS Bom Jardim.....	113
4.2.1	Perfil dos profissionais entrevistados.....	113
4.2.2	Perfil do CRAS Bom Jardim.....	113
4.2.2.1	Estrutura Física.....	113
4.2.2.2	Recursos Humanos.....	114
4.2.2.3	Serviços Socioassistenciais, Programas, Projetos e Benefícios.....	115
4.2.3	Os significados da extinção da SEMAS e dos DAS para os profissionais.....	115
4.2.3.1	A extinção da SEMAS e criação da SETRA.....	115
4.2.3.2	A extinção dos Distritos de Assistência Social.....	116
4.2.4	A Relação do CRAS Bom Jardim com a SETRA.....	117
4.2.5.2	A relação CRAS Bom Jardim e CREAS V.....	118
4.2.6	Limites e possibilidades do trabalho.....	118
4.2.7	Conhecimento acerca dos instrumentos e normas técnicas da política.....	119
4.2.8	As concepções dos entrevistados acerca da territorialização.....	121
4.2.8.1	O eixo territorialização para a política de assistência social.....	121
4.2.8.2	Compreensão da territorialização do CRAS Bom Jardim .....	122
4.2.9	Compreensão acerca da rede socioassistencial local: composição, potencialidades e dificuldades.....	122
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127
7.	APÊNDICES.....	129
8.	ANEXOS.....	134



## INTRODUÇÃO

O tema escolhido para o nosso estudo, a assistência social, foi historicamente relegado como objeto de pesquisas e produção teórica, com publicações escassas no âmbito acadêmico. Um dos primeiros livros, que merece destaque, foi publicado somente na década de 1980, por professores da Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP, intitulado *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*.

Na atualidade, mesmo possuindo estudiosos sobre o tema no nordeste, o maior número de publicações ainda se concentra nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, tendo em vista o maior financiamento para pesquisas nas universidades das regiões sudeste e centro-oeste.

Dessa forma, com o intuito de contribuir com a pesquisa sobre o tema no Ceará e possibilitar algumas reflexões acerca do cenário nacional e fortalezense, com a implementação do SUAS na cena contemporânea e a aprovação da Lei 12.435, é que nosso objeto se faz relevante.

Nossa aproximação com a assistência social nasceu no início de nossa vida acadêmica, como aluna do Curso de Graduação em Serviço Social, na Universidade Estadual do Ceará - UECE.

A assistência social foi sendo descortinada, através das leituras cotidianas, potencializadas pelo estreitamento de relações com uma estudiosa da área, com quem tive total identificação, principalmente enquanto pesquisadora. Passamos a trilhar juntas os caminhos e os descaminhos da política de assistência social, com a elaboração de estudos e pesquisas, próprios de uma saga.

Foi no Laboratório de Estudos e Pesquisas da Seguridade Social, na UECE, LASSOSS, onde aprendemos a superar a ausência de recursos financeiros e problemas infraestruturais para nossas pesquisas, pela sede de conhecimentos. Concomitante a esse processo, ingressamos como bolsista e pesquisadora do tema no Programa de Educação Tutorial – PET de Serviço Social.

Nossa trajetória de formação continuou imbricada à assistência social, e tivemos nosso campo de estágio na extinta SEDAS, na Coordenadoria de Políticas Públicas de

Assistência Social – CASSI. Oportunidade de conhecimento prático e contribuição na gestão da política, onde compusemos a equipe de coordenação dos CRAS de Fortaleza e desenvolvemos o projeto de intervenção de estágio intitulado *Apoio e Interação*<sup>1</sup>.

A CASSI foi transformada em 2007, após lutas e reivindicações, em Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, período histórico que participamos ativamente. Foi nessa Secretaria, após a conclusão do curso de graduação, que iniciamos o nosso árduo e desafiador fazer profissional, enquanto assistente social da equipe de territorialização e geoprocessamento, de 2008 a 2012.

Por tudo, a assistência social é parte integrante de nossa história, presente em nossos estudos, em nosso cotidiano e em nossas lutas e reivindicações contra o viés estigmatizante, dentro e fora da academia. As vivências acima apontadas resultaram em algumas pesquisas, que constituíram trabalhos monográficos de graduação e de especialização. Fomos assim, traçando caminhos para a construção do objeto de estudo do trabalho dissertativo, suscitados pelas inquietações acerca da materialização da política em Fortaleza.

Começamos a nos indagar acerca das atribuições dos CRAS e percebemos o dia-a-dia atribulado dos profissionais, sem momentos para reflexões sobre as atividades executadas. Encontramos, também, um número considerável de parceiros locais, mas sem uma sistemática de encontros e planejamento, articulados somente para realização de ações pontuais e encaminhamentos. Deparamos-nos, ainda, com poucos estudos sobre esses conceitos, sobretudo articulados à assistência social. Abraçamos assim, mais uma vez, o desafio de contribuir com a política de assistência social.

Dessa forma, para um processo de afinamento para a realidade de tempo possível, buscamos nos deter ao eixo *territorialização* do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e mais precisamente, a sua operacionalização na proteção social básica da política.

---

<sup>1</sup> Projeto de Intervenção da Disciplina de Estágio do Curso de Serviço Social, aprovado pela Secretaria e que tinha por objetivo a qualificação dos 36 (trinta e seis) apoios administrativos dos 18 (dezoito) CRAS de Fortaleza acerca do marco legal da política de assistência social.

A perspectiva territorial é ainda definida para o SUAS como importante instrumento de gestão, fornecendo os subsídios para o planejamento, monitoramento, avaliação e execução da política. Possibilita ainda, segundo a PNAS (2004), a descentralização de programas, projetos, benefícios e serviços, percebendo as heterogeneidades e desigualdades dos múltiplos territórios e o fortalecimento da intersectorialidade com as demais políticas locais.

É importante salientar que no período de 2008 a 2009, a Prefeitura de Fortaleza construiu a proposta teórico-metodológica para a territorialização da proteção social básica, subsidiados por consultoria contratada junto à Prefeitura de Belo Horizonte, tendo como primeira experiência a Regional V, em virtude de seus altos índices populacionais e os elevados índices de pobreza e vulnerabilidade social.

A área delimitada para análise foi o CRAS Bom Jardim, localizado no Bairro Granja Lisboa, que compõe o território da Regional V. Esse foi um dos primeiros CRAS, implantado em 2004 e referencia uma área marcada por grande desigualdade social, violência e drogadição, bem como por uma rede de movimentos sociais consolidada.

Dessa forma, o presente estudo elegeu como objeto central: perceber como está se materializando a territorialização da política de assistência social em Fortaleza, tendo por base a experiência do CRAS Bom Jardim.

Para maior teorização, abstração, generalização e aproximação do objeto e para interpretação das diferentes determinações da empiria escolhemos por categorias norteadoras: *Assistência Social, Território e Redes*. Vale salientar que as categorias território e redes são indissociáveis, sendo as redes fundamentais para a dinamicidade territorial.

Entendemos a construção do percurso metodológico além da simples definição de técnicas e instrumentos a serem utilizados na análise, consistindo uma articulação entre a teoria e a apreensão da realidade. Nesse sentido, o que resguarda a especificidade das Ciências Sociais é o fato de seu objeto ser histórico; possuir consciência histórica; possuir identidade entre o sujeito e o objeto da investigação; e ser essencialmente qualitativo (MINAYO, 1999).

Sobre a natureza da pesquisa, podemos destacar o uso de uma pesquisa qualitativa, já que, apesar de se utilizar alguns dados quantitativos, temos por enfoque o viés qualitativo, que consegue contemplar a proposta de análise das complexidades e as contradições do objeto em estudo. Para Minayo “*o conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia*” (2002, p. 22).

Nossa abordagem está delineada em dois blocos de entrevistados: para o Bloco I elegemos os gestores da assistência social, lotados no gabinete da SETRA<sup>2</sup> e nas suas Coordenadorias, totalizando 04 (quatro). No Bloco II, entrevistamos os profissionais do CRAS Bom Jardim, que foram por sua vez subdivididos em dois momentos: profissionais que estavam cumprindo aviso - prévio e os novos profissionais contratados. Os primeiros, egressos da gestão Fortaleza Bela (2005-2008) e (2009-2012), totalizavam 06 (seis) profissionais, incluindo a coordenadora. Desses, somente 02 (dois) se dispuseram a participar de nossa pesquisa. Buscamos entrevistar, posteriormente, os novos profissionais contratados e conseguimos que 02 (dois) técnicos participassem do processo. O CRAS se encontra sem coordenador e apenas com dois profissionais de nível superior.

Também constitui um tipo de amostragem não probalística e consiste em selecionar um grupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população. A principal vantagem da amostragem por tipicidade está nos baixos custos de sua seleção. Entretanto, requer considerável conhecimento da população e do subgrupo selecionado (GIL, 2007, p.104).

A pesquisa em foco tem por base o método dialético – que se propõe a correlacionar o particular e o universal – para coleta e análise dos dados empíricos encontrados no processo de investigação. Para Minayo “*a abordagem Dialética se propõe a abarcar o sistema de relações que constrói, o modo de conhecimento exterior ao sujeito, mas também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados*” (2002, p.22).

Utilizamos como técnica, a entrevista semi-estruturada, que apesar de elencar perguntas, permite que o entrevistado exponha seus argumentos e idéias. No que concerne à construção do roteiro<sup>3</sup> de entrevistas, o mesmo é composto por questões

<sup>2</sup> A SEMAS foi extinta em 2012, passando o comando da assistência social em Fortaleza para a então criada Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA.

<sup>3</sup> Os roteiros de entrevistas seguem nos apêndices deste estudo.

objetivas e subjetivas, consistindo em um instrumental para cada público pesquisado (gestores e profissionais do CRAS). Assim, realizamos 08 (oito) entrevistas semi-estruturadas, previamente agendadas com os participantes. A apresentação das falas dos entrevistados está subdividida em dois blocos, os gestores e os profissionais, seguidos de numeral crescente, para resguardar suas identidades junto aos leitores.

Segundo Minayo (2002):

[...] as entrevistas podem ser estruturadas e não-estruturadas, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim, torna-se possível trabalhar com a entrevista *aberta* ou *não-estruturada*, onde o informante aborda livremente o tema proposto; bem como com as estruturadas que pressupõem *perguntas previamente formuladas*. Há formas, no entanto, que articulam essas duas modalidades, caracterizando-se como *entrevistas semi-estruturadas* (p.58).

Como instrumento, podemos destacar a utilização do diário de campo para o registro dos dados coletados que é “[...] pessoal e intransferível. Sobre ele o pesquisador se debruça no intuito de construir detalhes que no seu somatório vai congrega os diferentes momentos de pesquisa” (Minayo, 2002, p. 65).

A entrada em campo consistiu um processo instigante pelo novo, pela realidade, mas também doloroso, com muitos problemas principalmente para conseguirmos agendar uma entrevista com os participantes, principalmente em um período de transição de gestão e fim de contratos de trabalho. Tivemos que retornar ao campo algumas vezes para concluir uma entrevista, principalmente por ocasião dos esquecimentos dos agendamentos realizados previamente. Outro fator complicador foi a violência e o precário acesso pela via do transporte público.

Posteriormente, realizamos a análise dos dados obtidos, utilizando o referencial teórico escolhido e discutido anteriormente. Esse processo consistiu na interpretação dos dados coletados, tendo por finalidades: compreender os dados; confirmar ou não os pressupostos da pesquisa; ampliar o conhecimento sobre o objeto de análise, na articulação entre teoria e empiria, ordenação dos dados, classificação e análise final, bem como a elaboração do relatório com os resultados da pesquisa (MINAYO, 2002).

Sobre o relatório final, nas palavras de Gil (2007):

A última etapa do processo de pesquisa é a redação do relatório. Embora algumas vezes desconsiderado, mesmo nos meios científicos, o relatório é absolutamente

indispensável posto que nenhum resultado obtido na pesquisa tem valor se não puder ser comunicado aos outros. (p.187).

Quanto à estrutura da dissertação, a mesma foi desenvolvida em quatro capítulos fundamentais: o primeiro Capítulo é dedicado ao contexto histórico da assistência social no Brasil e a conquista do *status* de política pública, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, integrando o tripé da Seguridade Social brasileira, ao lado da Saúde e da Previdência Social. Aborda também o processo de implantação do SUAS, ressaltando seus eixos estruturantes, bem como os limites e possibilidades do sistema. Tece ainda um resgate<sup>4</sup> histórico da assistência social em Fortaleza.

O segundo capítulo, tem por objetivo a discussão dos conceitos de território, territorialidades e territorialização, articulados às concepções de redes. Aborda também os conceitos de território e redes no marco legal da política de assistência social, da Constituição Federal de 1988 à Lei 12.435.

O terceiro capítulo aborda as geotecnologias e sua importância no processo de territorialização. Resgata ainda a memória cartográfica da rede socioassistencial de Fortaleza, a partir de 2004 e detalha a metodologia desenvolvida para materialização da territorialização pelos CRAS de Fortaleza, destacando o seu desenvolvimento na realidade do CRAS Bom Jardim.

No quarto e último capítulo, apresentamos os discursos dos sujeitos entrevistados, gestores da SETRA e profissionais do CRAS Bom Jardim, acerca da assistência social, o processo de territorialização e o trabalho em redes, analisando seus limites e possibilidades no contexto atual da política em Fortaleza.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca uma aproximação com o tema e a atualidade das discussões sobre o SUAS, a fim de contribuir com o fortalecimento da territorialização como instrumento de gestão para as políticas públicas e mais especificamente para a Política de Assistência Social de Fortaleza, colaborando para a efetivação da política no município, em consonância com o marco legal historicamente conquistado.

---

<sup>4</sup> Tendo em vista a insuficiência de dados sobre a memória da assistência social de Fortaleza, tentamos realizar entrevistas com os sujeitos que participaram de diversos momentos históricos. Por não conseguirmos agendarmos, buscamos a alternativa de envio de questionários que segue modelo nos apêndices desse trabalho. Contudo, somente conseguimos o retorno de duas colaboradoras, que intitulamos participante 01 e 02, em alguns momentos do texto.

## 1. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: do contexto nacional à especificidade de Fortaleza.

As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis.

Drummond<sup>5</sup>.

### 1.1 A política de assistência social no âmbito nacional: da benesse à perspectiva de direito.

As desigualdades sociais, no contexto mundial, estiveram presentes em diversos modelos de acumulação, trazendo consigo um arsenal de respostas assistencialistas às necessidades emergenciais dos povos.

Segundo Mota (2008):

[...] as condições de vida e trabalho do enorme contingente de pessoas que vivem à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida são reveladoras de que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas (p.21).

A sociedade brasileira sofre ainda com as marcas de um processo histórico de ocupação do solo pela colonização europeia, de forma autoritária e patriarcal, refletidas na pobreza e desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais. Como afirma lamamoto (2011, p.128) “o novo surge pela mediação do passado, transformado e recriado em novas formas nos processos sociais do presente”.

Nas palavras de Carvalho (2008):

[...] lutar por direitos no Brasil é contrapor-se a toda uma “cultura da carência”, do clientelismo, do patrimonialismo, da dependência que marca a vida brasileira. E mais, é contrapor-se aos padrões neoliberais das configurações capitalistas contemporâneas, que reeditam a “cultura da benesse”, do favor, envolvendo-a no humanitário discurso da “solidariedade”, da “compaixão”, do “dar de si” a um outro que está abaixo, que é incapaz de prover suas necessidades; enfim, o carente, destituído de cidadania (p. 19).

---

<sup>5</sup> Carlos Drummond de Andrade. A Rosa do Povo (2004), poema “Nosso Tempo”, p. 38, Rio de Janeiro: Record.

Num resgate histórico sobre o país, podemos observar as respostas à pauperização baseadas, sobretudo, no âmbito da chamada caridade cristã da Igreja Católica, tendo como agentes de destaque as mulheres religiosas advindas da classe dominante. Até a década de 1920, a Questão Social não havia sido reconhecida pelo Estado Brasileiro e os pobres, mendigos, crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência e idosos - eram abandonados em asilos para que não colocassem em risco a coesão social. A Igreja utilizava assim o seu poder ideológico e o mecanismo coercitivo como instrumentos de dominação (IAMAMOTO, 2004).

Os problemas sociais foram intensificados, a partir da década de 1930, descortinados com o advento da industrialização e a formação da classe proletária no país, colocando a ordem burguesa em cheque. A classe trabalhadora, unificada, começou a reivindicar por melhores condições de vida e de trabalho e a filantropia promovida pela Igreja Católica, não conseguia amenizar nem solucionar os problemas advindos da sociedade industrial (IAMAMOTO, 2004).

Nesse contexto, o Estado Brasileiro, com o Presidente da República Getúlio Vargas (1930 - 1945) teve que assumir a Questão Social, através de políticas sociais de cunho paternalista, focalista e benemerente, no intuito de aliar a coerção ao consenso das massas, e assim manter-se no poder. O Estado uniu-se à Igreja Católica, para obtenção dessa dominação ideológica, já que esta adentrava o cotidiano dos seus servos, doutrinando-os e repreendendo-os em nome de Deus. Nesse contexto surgiram os agentes sociais, que deram origem mais tarde aos assistentes sociais<sup>6</sup>, profissionais que emergiram na história com o dever de manipular a classe subalterna e suas famílias em consonância aos ideais burgueses (IAMAMOTO, 2004).

Iamamoto (2004) se destaca na discussão da Questão Social, expondo sobre as contradições das relações sociais capitalistas.

*A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o*

---

<sup>6</sup> A primeira Escola de Serviço Social surgiu em São Paulo, no ano de 1936, com o objetivo de tecnificar as ações sociais desses agentes (IAMAMOTO, 2004).

proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO, 2004, p.77).

A assistência social, pela primeira vez apareceu em uma constituição (Constituição de 1934), em seu artigo 138 sob a concepção de amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância, socorro às famílias de prole numerosa e proteção à juventude contra toda exploração, abandono físico, moral e intelectual –; o investimento governamental crescente em políticas sociais; o Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS<sup>7</sup> e a aprovação de uma Legislação Trabalhista (SILVEIRA, 2007).

Na década de 1940, foi criada a primeira instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência - LBA<sup>8</sup>, com o objetivo inicial de atender às famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Essa instituição, diante do aprofundamento da pobreza e do desenvolvimento econômico assimétrico, acompanhou as demandas da população vulnerabilizada e foi difundida nos 26 (vinte e seis) Estados da Federação e do Distrito Federal. A LBA atuou, sob a seguinte linha programática: assistência social; assistência jurídica; atendimento médico-social e materno-infantil; distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrízes; atendimento a crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência; geração de emprego e renda e programas de voluntários. Contou ainda com parcerias junto aos governos estaduais e municipais, CNBB, APAEs, Pestalozzi, Caixa Econômica Federal, dentre outros (PINTO, 2002).

Surgiram também, juntamente com a LBA, outras grandes instituições assistenciais, que demonstraram a necessidade da responsabilidade estatal, como o Serviço de Assistência ao Menor - SAM (1941) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI (1942). Durante a era Vargas, as cidades brasileiras cresceram, bem como o índice de pobreza e a emigração das famílias do campo devido o desemprego. Getúlio apostou na política populista, garantindo o poder a qualquer custo (SILVEIRA, 2007).

---

<sup>7</sup> CNSS: Órgão criado em 1938, que exercia o controle das subvenções sociais ordinárias concedidas pela Presidência da República às instituições assistenciais que amparavam as populações urbanas e rurais, substituindo às funções do Estado (SILVEIRA, 2007).

<sup>8</sup> A LBA foi fundada em 1942 pela Dona Darcy Vargas, e mais tarde, em Fevereiro de 1979 passou a Fundação Legião Brasileira de Assistência - FLBA, dentro do SINPAS por meio do Decreto N° 83. 148 de 08/ 02/ 1979. Foi assim instituída como o órgão nacional de implementação e execução da assistência social, bem como de orientação e coordenação das demais entidades da Política (PINTO, 2002).

Ainda na década de 1940, após a ditadura de Vargas, assumiu a presidência do País o general Eurico Gaspar Dutra (1945 a 1951), ex-ministro de guerra de Getúlio. Esse, preocupado com a realidade social brasileira instituiu o primeiro plano de governo com o objetivo de incluir diversos setores sociais - o *Plano Salte* que priorizou a *saúde*, a *alimentação*, o *transporte* e a *energia*. Criou o Serviço Social da Indústria – SESI, o Serviço Social da Aprendizagem do Comércio – SENAC e o Serviço Social do Comércio – SESC. Com a promulgação da Constituição de 1946 que vigorou até o golpe militar de 1964, o Estado busca aliar-se com as elites para a promoção de proteção social. As primeiras-damas para assegurar o assistencialismo e a filantropia, tornando as instituições filantrópicas livres da contribuição dos Impostos de Renda.

Vargas retornou por via da eleição em 1951, ficando no poder até agosto de 1954. Alvo das insatisfações populares e das elites, submetido às tensões econômicas e sociais, traído pelos amigos, cometeu suicídio. Até a posse do presidente Juscelino Kubitschek (1956 – 1964), o poder político do Brasil esteve em crise, sendo o país governado por outros quatro presidentes. Juscelino enfatizou o desenvolvimento econômico, com o slogan 50 anos em 05. A assistência desse período destinou-se aos pobres e desvalidos, sob o encargo da LBA. e do CNSS<sup>9</sup>. Privilegiou o assistencialismo pela via das instituições não-governamentais e incentivo às subvenções sociais. Em verdade, o presidente defendia o desenvolvimento econômico para que se alcançasse o desenvolvimento social (SILVEIRA, 2007).

A partir de 1961, assumiu o governo Jânio Quadros, com um curto mandato de 8 (oito) meses, não alterando o quadro da política social do país, embora tenha proposto algumas reformas. Após a renúncia do Presidente Jânio, João Goulart (1961 – 1964) assumiu a presidência da república. Esse período foi marcado pelo crescimento e fortalecimento dos movimentos sociais, acarretando forte oposição das classes conservadoras a Jango. A assistência desenvolveu-se com base nas práticas anteriores, com a LBA assumindo a coordenação dos programas e projetos e o CNSS controlando a distribuição de verbas.

---

<sup>9</sup> A Constituição de 1946 deu ênfase à questão trabalhista, enquanto a assistência social foi tratada como obrigatória em todo território nacional com ênfase na maternidade, infância e adolescência e o amparo a famílias de prole numerosa (SILVEIRA, 2007).

Em 1964<sup>10</sup>, com o início da ditadura militar, o Brasil adentrou em um período de recessão dos direitos civis e políticos. A ênfase desse período foi a “repressão” aos opositoristas do regime, e o reformismo estatal, por meio de decretos e atos institucionais. A assistência mais uma vez, foi utilizada como instrumento para ações clientelistas e focalistas. O governo tinha como objetivo principal promover o desenvolvimento econômico em detrimento do social, culminando no “milagre econômico” e no grande endividamento externo. No período ditatorial surgiram o Programa de Redistribuição de Terras - PROTERRA; o Programa de Integração Nacional - PIN e o Fundo Contábil de Natureza Financeira - PIS/PASEP. Foram elaborados também três Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND. Entretanto, essas medidas em nada mudaram o quadro de pobreza e de desigualdades regionais do País.

A década de 1970 foi marcada pela efervescência dos movimentos sociais brasileiros, o que se intensifica nos anos 1980. Os militares começaram a perceber que o foco na economia em detrimento do social ameaçava o seu poder, e por isso buscaram legitimação junto às classes trabalhadoras. Investiram na Previdência Social, utilizando mecanismos como o Fundo do Trabalhador Rural – FUNRURAL; e a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, composto pelo INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, a LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV (SILVEIRA, 2007; PEREIRA, 2000).

É também no cenário de 1980 /1990, que o mundo vive o processo de reestruturação da economia capitalista, com incrementos de inovações tecnológicas, processo de liberalização do Leste Europeu, precarização das forças produtivas e desresponsabilização do Estado, com políticas sociais minimalistas (SCHONS, 2003).

Esse processo, intitulado de *acumulação flexível*, é definido por Antunes:

---

<sup>10</sup> No decorrer desse período os profissionais de Serviço Social discutiram as suas ações cotidianas, configuradas de forma fragmentada, positivista e individualizada. Eram necessárias novas bases teóricas e metodológicas que atendessem tanto as necessidades endógenas quanto exógenas da profissão, na tentativa de dar respostas às demandas sociais cada vez mais complexas. Esse período ficou conhecido como Movimento de Reconceituação Profissional (NETTO, 2001).

[...] a *acumulação flexível* é “marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processo de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores inteiramente novos, novas maneiras de fortalecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (2008, p.28).

No período de (1979 – 1985), no governo do último presidente militar Figueiredo, as contradições se agudizaram, sobretudo por meio da articulação consistente dos movimentos sociais, profissionais liberais, intelectuais e estudantes, engajados no ideal de luta pela redemocratização do país. Esse momento histórico culminou com as Diretas Já e a reabertura política com o presidente Sarney (1985 – 1989). Instituiu-se a Nova República. O *slogan* que marcou a campanha desse governo foi “*Tudo Pelo Social*”, com o aumento de gastos na área social, através do Programa de Prioridades Sociais para 1985; a criação da Secretaria de Assuntos Comunitários, que lançou o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes e o Programa Nacional da Alimentação Escolar. E no tocante à economia, o Presidente pôs em vigência três planos econômicos, os Planos Cruzados I e II e o Plano de Verão, a fim de deter a inflação herdada da ditadura (SILVEIRA, 2007).

Com base na autora, o Brasil vivenciou nesse período de “transição democrática”, a luta dos movimentos sociais por uma nova Constituição que atendesse às reivindicações da sociedade. O povo clamava por democracia e pela concessão de seus direitos sociais, civis e políticos. Mediante esse contexto, em 1988, o Congresso teve que aprovar uma nova Constituição da República Federativa do Brasil, com ênfase na democratização dos direitos, na descentralização político-administrativa e na inclusão social sob a ótica da cidadania. É nesse documento jurídico legal que é assegurada a Política de Seguridade Social, formada pelo conjunto, Previdência Social, para quem contribuir; Assistência Social, para quem dela necessitar e Saúde para todos.

Para Boschetti (2009):

Apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (p.08).

Esse marco histórico representou a passagem da assistência social do paradigma do *favor* ao do *direito*. Nesse sentido, a Constituição de 1988, concebeu a Assistência, como política pública, e, portanto de direito do cidadão e dever do Estado.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente 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.

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 organizadas 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 (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Foi nesse contexto que assumiu o poder público federal, o presidente Fernando Collor de Melo (1990 -1992). Uma das suas marcas para assistência social foi o veto à primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. O movimento Pró-LOAS, que surgiu anterior a esse governo, foi fortalecido em vários Estados da Federação, contando com representantes da sociedade civil e do Ministério do Bem-Estar Social; profissionais da FLBA, SESC e SESI; integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos deputados; representações da Associação Brasileira de Organizações não - governamentais – ABONG, bem como do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e os Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS (SPOSATI, 2004).

O social desse período foi subordinado mais uma vez ao econômico, visando o combate somente da *extrema miséria*, com destaque para o projeto Minha Gente e os Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente - CIACs. A LBA continuou como órgão gestor nacional da Política, sob a direção da primeira-dama. O Presidente rejeitou princípios constitucionais, iniciando uma onda feroz de privatizações. Com o seu

*impeachment*, em 1992, assumiu o governo Itamar Franco. Esse após as discussões do movimento Pró – LOAS, que culminou com a Conferência Nacional de Assistência Social e com uma série de negociações, formulou o projeto da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8742/ 93 – em 07 de dezembro de 1993<sup>11</sup>.

A LOAS propõe organizar a Política de Assistência Social a fim de viabilizar os direitos sociais das parcelas excluídas da sociedade, procurando romper com uma cultura política assistencialista, predominante no país. Essa Lei encontra-se subdividida nos seguintes capítulos: Definições e os Objetivos da Assistência Social; Princípios e Diretrizes; Organização e Gestão da Política; Benefícios, Serviços, Programas e Projetos; Financiamento e Disposições Gerais relacionadas ao reordenamento dos órgãos de assistência social no território nacional (LOAS, 1993).

Com o término do governo Itamar Franco, em 1994, foi eleito o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998; 1999 – 2002). Este extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e criou a Secretaria de Assistência Social – SAS, que passou a funcionar junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Criou o Programa Comunidade Solidária instalado na Casa Civil da Presidência da República, oficializando o retorno ao primeiro - damismo. Formou-se dois comandos na assistência social; um para o Programa Comunidade Solidária, com conselhos próprios e outro para as demais ações de assistência. Um destaque para esse período foi a implementação do Benefício de Prestação Continuada - BPC, em janeiro de 1996, após vários adiamentos, com o teto de renda familiar abaixo de ¼ do salário mínimo (SILVEIRA, 2007).

Os anos 2000, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006) (2007 – 2010) às ideias e ações do governo FHC e a expectativa de mudanças econômicas consistentes. De acordo com Behring (2003) “O novo governo encontra um país dilacerado e uma série de armadilhas econômicas – com destaque para a bomba dos juros em combinação com o endividamento externo e interno”.

Contudo, o governo de Lula também se rendeu ao ajuste da política macroeconômica e à ordem do capital. As marcas dessa gestão foram o anúncio do

---

<sup>11</sup> Essa Conferência foi denominada “Conferência Zero” porque mesmo não estando oficializada, reuniu um grande quantitativo de Entidades de Assistência, ONG’s, Entidades Governamentais e Secretarias com o objetivo de aprovar a LOAS ( SPOSATI, 2004 ; SILVEIRA, 2007).

*espetáculo do crescimento*, para o enfrentamento das desigualdades sociais, com redistribuição de renda, tendo por lema a erradicação da fome no Brasil. Foram marcas dessa gestão, os Programas *Fome Zero* e o *Programa Bolsa-Família* (SILVEIRA, 2007).

Dando continuidade à trajetória histórica da Política, enfatizamos a emergência de um novo Sistema, após quase onze anos de LOAS, deliberado pela IV<sup>12</sup> Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Para a materialização desse Sistema foi necessária à construção da segunda Política Nacional de Assistência Social em 2004, bem como da NOB/ SUAS, em 2005, as quais explicitam sobre esse, fornecendo as bases para a implantação e implementação da Política em todo país. Foi criado também, dentre os ministérios, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, onde está inserida a Política de Assistência Social, após a extinção de seu Ministério de Assistência Social, bem como o surgimento de vários programas sociais e a conquista do Estatuto do Idoso.

O SUAS preconiza a garantia dos direitos sociais expostos nos princípios e diretrizes da LOAS, como nos apresenta a PNAS:

[...] A consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/ 2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública ( PNAS, 2004, p.13).

Dando continuidade ao governo Lula, assumiu a presidência da República, Dilma Rousseff, de 01 de janeiro de 2011 aos dias atuais. Muitos não apostaram em sua eleição, tendo em vista não ser uma figura marcante no cenário político nacional, mas a mesma tinha a alavanca do presidente populista anterior. A sua principal marca de gestão tem sido a ideia de *combate à extrema pobreza*, aliando desenvolvimento social à aceleração do crescimento econômico. Nas palavras da presidente<sup>13</sup>, *a assistência social e o Plano Brasil sem Miséria são irmãos gêmeos*.

<sup>12</sup> Em 2005, tivemos a V Conferência Nacional de Assistência Social (2005), com a produção do Plano Decenal de Assistência Social, que estabeleceu metas para dez anos, na perspectiva de se alcançar uma Política de Estado (SILVEIRA, 2007).

<sup>13</sup> Fala da Presidente Dilma, exposta no site: <http://blog.planalto.gov.br/a-institucionalizacao-da-politica-de-assistencia-social-no-brasil>, acessado em 10 de julho de 2014. A referida reportagem retrata a sanção da Lei 12.435/2011.

Para a assistência social, a grande conquista no marco legal atual foi a sanção da Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que institucionaliza o SUAS em nosso país, consistindo num salto qualitativo para a materialização de uma política de assistência social como política de Estado. Vale ressaltar que essa é mais uma conquista do povo brasileiro.

Para entendermos com riqueza de detalhes o SUAS e a política de assistência social na cena contemporânea, é necessário um aprofundamento teórico-conceitual para então traçarmos um paralelo entre as categorias basilares deste trabalho, como apresentamos nas linhas que seguem.

## **1.2 Em tempo de SUAS: a política de assistência social como proteção social.**

O território brasileiro possui hoje, 190.732.694 de habitantes, distribuídos na sua extensão territorial de mais de 8.515.767 km<sup>2</sup>. Tem por clima predominante o tropical e no relevo, o destaque é para os planaltos e planícies. Contudo, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2011), o país ocupa o 84º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH<sup>14</sup>, com 0,718.

Após realizarmos um “mergulho” na história da assistência social no Brasil, com o resgate de lutas, desafios e conquistas, a chamada Saga da Assistência Social<sup>15</sup>, aprofundaremos a discussão do Sistema Único da Assistência Social-SUAS. Esse Sistema se assenta nos princípios e diretrizes da LOAS e objetiva materializá-la, apontando novas sistemáticas que contribuam para a inclusão de indivíduos e grupos sociais marginalizados e violados em seus direitos à dignidade e, sobretudo à vida.

Consiste, segundo Carvalho e Silveira (2011), num novo momento para a política de assistência social, após a aprovação da Política de Assistência Social na IV Conferência Nacional, em dezembro de 2004 e a sanção da Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, que altera substancialmente a Lei 8.742/93, que a configura como política de proteção social.

---

<sup>14</sup> O IDH é um indicador composto, calculado com base em dados econômicos e sociais e que varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Os fatores que servem de base para o cálculo do IDH, hoje são a expectativa de vida; a educação e a renda.

<sup>15</sup> Termo utilizado pela Professora Alba Pinho de Carvalho, estudiosa e militante da política de assistência social, em diversas palestras e publicações e que foi incorporado por nós, quando passamos a estudar a temática em 2003.

Para a política de assistência social, a conquista de um Sistema Único, amparado por lei e delineado por uma Norma Operacional Básica – NOB/SUAS significa um avanço qualitativo dos seus serviços socioassistenciais nacionalmente, buscando superar grandes barreiras para uma política pública que permeia entre a filantropia e o campo do direito, tendo em vista todo o legado histórico de um Brasil colonial e de políticas sociais paternalistas.

Os SUAS tem por princípios, de acordo com a PNAS (2004):

- I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade.
- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais.
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (p.32).

No tocante às diretrizes do sistema, encontramos: a descentralização político-administrativa nas três esferas de governo e comando único das ações; participação popular na formulação de políticas e na efetivação do controle social; primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social e centralidade na família na implementação de benefícios, programas e projetos (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

No que concerne aos objetivos da política de assistência social, esses foram ampliados através da Lei 12.435, artigo 2º:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
  - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
  - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

- e) a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Pensar a assistência social em tempo de SUAS é buscar materialidade para uma área específica dos direitos sociais, os *direitos socioassistenciais*. São eles: todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos; direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; direito de equidade social e de manifestação pública; direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; direito à proteção social por meio da intersectorialidade das políticas públicas; direito à renda; direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva e direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais (CNAS, 2005).

Analisando a seguridade social como proteção social Sposati (2004) assim se refere:

No campo da seguridade social a assistência social é proteção, portanto deve operar preventiva e protetivamente nas situações de risco social. Deve prover a proteção social básica e especial, isto é, a Assistência Social estuda o processo de proteção social, de Previdência e da Saúde. Não se limita ao domicílio, pois chega até aos que estão nas ruas; não se limita ao legal ou ao formal (p. 41).

O SUAS está estruturado nas Proteções Sociais Básica e Especial. A primeira destina-se à população com vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privações de acesso ou atendimento precário dos serviços públicos oferecidos e fragilização de vínculos afetivos, familiares e comunitários. A unidade estatal para execução dos serviços, programas e projetos dessa proteção é o CRAS, que deve desenvolver em seu interior ou articulado aos outros equipamentos da proteção social básica de seu território de abrangência, ações que viabilizem o protagonismo das famílias atendidas, trabalhando com todas as parcelas sociais – idosos, crianças, pessoas com deficiência, adolescentes, jovens, dentre outros (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que

abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social. [...] é responsável pela oferta do Programa de atenção Integral às Famílias (PNAS, 2004, p.35).

Na Proteção Social Especial estão concentradas as ações destinadas aos usuários que tiveram seus direitos violados – abandonos, maus tratos físicos e psíquicos, abuso sexual, situação de rua e de trabalho infantil, uso de substâncias psicoativas, dentre outros –, ou seja, as medidas preventivas que atuam nos riscos sociais da Proteção Social Básica não podem ser as únicas respostas do Estado. Nesse contexto, o indivíduo ou família adentram o SUAS pelo CRAS e são encaminhados a ações mais complexas nos CREAS, abrigos, albergues, dentre outros, de acordo com o grau de complexidade (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

As ações de média complexidade consistem em: Serviços de Orientação e Apoio Sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviços de Habilitação e Reabilitação das Pessoas com Deficiência e Medidas Socioeducativas em Meio-Aberto. Já as de alta complexidade são: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Trabalho Protegido e Medidas Socioeducativas Restritivas e Privativas de Liberdade.

De acordo com a PNAS (2004), a assistência social enquanto política de proteção social deve garantir seguranças; de sobrevivência ou (de rendimento e de autonomia); de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

No que concerne à segurança de sobrevivência ou de rendimentos, destina-se à garantia a indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social, de uma forma monetária para a sobrevivência, não tendo como objetivo uma compensação ao salário mínimo.

Ainda segundo a PNAS (2004):

Por segurança de acolhida entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começam com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade (p.31).

No que concerne à segurança de convívio familiar ou da vivência, interpretamos como a não aceitação às situações de reclusão, como o impedimento de indivíduos se

socializarem e construir relações sociais. Nesse contexto, a política de assistência social busca a superação de barreiras que entram, muitas vezes, esse convívio, como as intolerâncias e discriminações por parte de indivíduos e grupos sociais diversos.

Contudo, falar de proteção social e seguranças, em um país de históricas desproteções e desmontes das políticas sociais, é como remar contra a maré, sobretudo quando se trata da seara da seguridade social, alvo predileto de mutilação no capitalismo contemporâneo.

Para Paiva (2006):

Assim, o redesenho das ações socioassistenciais no âmbito do SUAS é estratégico para a resolução de contradições de alguns dos termos mais caros à concretização do direito à assistência social: a combinação entre os princípios da universalidade e da seletividade, a articulação das dimensões preventivas e especialmente protetivas da política pública de assistência social e a potencialização das ações emancipatórias coletivas associadas ao desenvolvimento de relações personalizadas de (re) construção de novos projetos de vida os indivíduos e famílias expostos aos processos de reprodução dos mecanismos que originam sua condição de pobreza e de subalternização socioculturais (p.09).

Para a garantia da assistência social como política de proteção social vem sendo trabalhada a vigilância de riscos e vulnerabilidades, que deve identificar as situações de vulnerabilidade social e riscos de indivíduos e famílias, permitindo a prevenção, o monitoramento e a reorganização dos serviços socioassistenciais (MDS, 2014).

Os conceitos de vulnerabilidade e risco social para a assistência social têm sido bastante criticados por teóricos marxistas, os quais os atribuem ao pensamento do francês Pierre Rosanvallon. Acreditam que tais conceitos retiram da cena a luta de classes e os ideais de pauperização e desarticulação da classe trabalhadora. Assim,

[...] os conceitos de vulnerabilidade social e risco social devem ser problematizados. Eles não são adjetivos da condição do usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re) produzi-la produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade, e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais (COUTO; YAZBEK; SILVA e SILVA e RAICHELIS, 2011, p. 50).

O SUAS tem por base os seguintes eixos estruturantes: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa; territorialização; novas bases para a relação

entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social e a participação popular; a Política de Recursos Humanos e a informação, monitoramento e avaliação (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

Na atualidade, as formas de composição e o papel das famílias foram resignificadas. Nesse sentido, a perspectiva de trabalho proposta pelo SUAS percebe a família além do modelo nuclear burguês – pai, mãe e filhos – concebendo-a como o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade, sendo o espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primária. A Matricialidade Sociofamiliar, segundo a PNAS (2004) oportuniza a essas famílias, condições necessárias para que possam executar as suas funções com autonomia e dignidade.

Como interpreta Rosa (2006):

[...] essa centralidade presente no SUAS, traz em sua base, a concepção de que todas as outras necessidades e públicos da assistência social estão, de alguma maneira, vinculados à família, quer seja no momento de utilização dos programas, projetos e serviços da Assistência, quer seja, no início do ciclo que gera a necessidade do indivíduo vir a ser alvo da atenção da política (p.6).

A centralidade na família acarreta uma série de críticas ao sistema, acusando-o de um retorno ao pensamento conservador de responsabilização de indivíduos e famílias pelas mazelas advindas da lógica do capital fetichizado. Atenta Miotto que:

O incremento da ideia da família como centro de proteção e com ela o amplo desenvolvimento do voluntariado, das entidades não-governamentais e o delineamento de “novas profissões” no interior das políticas sociais, inclusive nas públicas, vai favorecer não só a reativação exponencial da ideia liberal da responsabilidade da família em relação ao bem estar, como também a reativação das práticas disciplinadoras tão comuns nos séculos anteriores, principalmente em relação as famílias pobres (2009, p.141).

A descentralização na assistência social, segundo a PNAS (2004), dispõe sobre a autonomia e a responsabilidade partilhada entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal para a materialização da Política em cada esfera de governo, devendo estar aliada à participação da sociedade.

Ckagnazaroff (2003) conceitua a descentralização

O conceito a ser utilizado aqui, segundo Jacobi (1983), descentralização como um meio de transferência de poder por parte do poder central para as unidades

subalternas. Isto significa dotar de competências e recursos os organismos intermediários para que eles possam desenvolver suas respectivas administrações de uma maneira mais eficiente, mais perto do cidadão e dos grupos sociais. Para tal, qualquer governo que pretenda implementar descentralização deve definir qual modelo a ser utilizado e o alcance e a esfera de participação do cidadão e dos grupos sociais ( p.5).

Inserida na Seguridade Social, a Política de Assistência Social se dá com a participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta; por fontes dos orçamentos públicos das três esferas governamentais e do DF (União, Estados, Distrito Federal e municípios); mediante as contribuições sociais; das receitas de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

Nesses quase 21 (vinte e um) anos de LOAS há uma luta pela vinculação constitucional de percentual de recursos para a Política; o financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios, a complexidade dos serviços, o estabelecimento dos pisos de atenção, dentre outros, o que tem avançado a partir da PNAS (2004). Contudo, ainda consiste em um grande desafio a concretização do co-financiamento e do cumprimento do pacto federativo.

O Financiamento da Seguridade Social está previsto no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, e corroborado pela PNAS (2004):

[...] através de orçamento próprio, as fontes de custeio que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais (p.48).

Sobre o Controle Social, advindo na Constituição Federal de 1988, podemos interpretá-lo como o instrumento de efetivação da participação popular no controle da Política, ou ainda segundo a PNAS (2004, p. 48 - 50) “no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado”. Os espaços para efetivação da participação no SUAS são os conselhos e as conferências, somados a outras instâncias deliberativas. Esses conselhos são órgãos paritários e suas deliberações são pactuadas nos espaços de gestão compartilhada – as comissões intergestoras tripartite e bipartite.

No tocante ao eixo participação:

A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações (BRASIL, MDS, PNAS, 2004, p.54).

A Política de Recursos Humanos, segundo a PNAS (2004) constitui um grande desafio para o SUAS, com a proposta de novas relações entre gestores, técnicos, nas três esferas de governo; entre os dirigentes e técnicos de entidades prestadoras de serviços, conselheiros, usuários e trabalhadores, fundamentados em um arcabouço teórico-técnico-operativo, de nova natureza, que objetive o fortalecimento de práticas e espaços de debate. Contudo, em contraposição temos a precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público.

Dessa forma, alcançar a qualificação e valorização profissional dos trabalhadores da assistência social tem constituído um grande desafio contemporâneo, visando a materialidade da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/ RH<sup>16</sup>.

Segundo a NOB (2012), a gestão da informação deve produzir condições estruturais para a gestão, o monitoramento e a avaliação do SUAS, definindo estratégias de produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação dos dados através da REDE – SUAS e possibilitando a materialização da vigilância socioassistencial.

A urgência de um plano de monitoramento e avaliação e de um sistema de informação em assistência social tem sido apontada desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995. Nesse sentido, o que se pretende é que esses possibilitem segundo a PNAS (2004):

[...] mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo (p.55- 56).

Semelhante ao SUS, que alicerça seu trabalho com base na territorialização<sup>17</sup>, o SUAS, também, adota a vertente territorial para as suas ações, descentralizando

---

<sup>16</sup>A NOB – RH foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução 260 de 13 de dezembro de 2006, publicada no diário oficial da União em 26 de dezembro de 2006. É “um instrumento normativo responsável pela definição de diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área da assistência social” (NOB-RH, 2006, p.09).

benefícios e serviços para as microrregiões, na busca por atender à população local, em suas heterogeneidades e desigualdades. A PNAS (2004) ressalta essa perspectiva territorial, para o desenvolvimento de ações intersetoriais que a Política de Assistência Social deve realizar com as demais políticas sociais, que já trabalham com ações territorialmente definidas, ou devem adotá-las com urgência. Esse subsistema, por consistir em uma das categorias desse estudo será explicitado com aprofundamento em capítulo posterior.

Assim, a dimensão territorial, como um dos eixos a política de Assistência Social, representa um avanço potencialmente inovador, ainda mais porque incorpora uma noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo - o como “espaço habitado”, fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais (COUTO; YAZBEK; SILVA e SILVA e RAICHELIS, 2011, p. 51).

As políticas sociais têm incorporado também a noção de rede, a fim de orientar as novas formas de organização e de relacionamento inter-organizacional, entre Estado e Sociedade Civil, proposto por uma diversidade de atores sociais. Para o SUAS, é fundamental a reciprocidade entre as proteções básica e especial e a regulação da relação público-privado, sendo as entidades prestadoras, co-gestoras e co-responsáveis, mas com a primazia do Estado na condução.

Nesse contexto, adotar a dimensão territorial e a perspectiva de trabalho em rede – eixos de aprofundamento de nosso estudo – constitui conquistas fundamentais para a implementação da Política de Assistência Social, sendo imprescindível perceber como esses conceitos estão sendo interpretados pelos atores que os operacionalizam.

### **1.3 O percurso sócio-histórico da política de assistência social em Fortaleza.**

A região nordeste, onde está localizada a capital cearense, apresenta os mais altos índices de pobreza e desigualdades sociais, que retratam a cultura política do estigma e da inferioridade a qual a população nordestina foi submetida pelas elites brasileiras desde os primórdios da civilização. Segundo o PNUD (2005), as capitais brasileiras com maior desigualdade de renda são: Recife, Maceió, Salvador e Fortaleza.

---

<sup>17</sup>Descentralização dos serviços de Saúde para o atendimento das diferentes demandas e contextos sociais e a demarcação do território que esses serviços irão referenciar, de acordo como cada Bairro ou Região Administrativa - na especificidade de Fortaleza.

De acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE (2012), o Ceará apresenta o quantitativo de 1.502.924 de pessoas que vivem em condições de extrema pobreza, com renda domiciliar per capita de até 70 reais.

Fortaleza, capital do estado do Ceará, possui extensão territorial de 314,930 Km<sup>2</sup>. A população é de 2.452.185 habitantes, sendo 1.147.918 homens e 1.304.267 mulheres. O IDH municipal é de 0,754; Apresenta clima tropical, quente e úmido, com chuvas de verão e outono. A vegetação é tipicamente litorânea. Já a drenagem é realizada por 4 (quatro) bacias hidrográficas: Bacia de vertente marítima, Bacia do rio cocó, Bacias dos rios Maranguapinho/ Ceará e Bacia do Rio Pacoti (IBGE, 2010).

Após uma breve exposição de dados sócio-geográficos do município de Fortaleza, é importante entendermos um pouco da ocupação desse solo, tendo por marco a construção do fortim de São Tiago, às margens do rio Ceará, iniciada por volta de 1.600.

Com a expulsão dos holandeses, no ano o fortim foi restaurado, passando à denominar-se Forte de Nossa Senhora da Assunção. Com estrutura de madeira e estacas de carnaúba, o local precisou passar por diversas reformas, até ser reerguido desde os alicerces, em 12 de outubro de 1812, com o nome de Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção. E em 1823, Fortaleza passou de vila à condição de cidade. É importante destacar que para se consolidar como cidade, Fortaleza teve por aliados o charque e o algodão, principais geradores da riqueza na época (PMF, SEMAS, 2008).

Frente ao cenário nacional, Fortaleza participou de importantes momentos históricos, com destaque para o movimento dos jangadeiros que, chefiados por Francisco José do Nascimento, o "Dragão do Mar", dificultavam o trânsito de escravos no porto da capital, levando o Ceará a abolir a escravatura a partir de 1884. Outro destaque foi o movimento literário Padaria Espiritual, surgido em 1892, que divulgava ideias modernas na literatura do país (PMF, SEMAS, 2008).

A cidade foi crescendo nos anos de 1900, com progressos que somavam desde a economia inicial do algodão de fibra longa, às atividades imobiliárias. Mais precisamente na década de 1930, quando o cenário nacional era de apogeu para a burguesia industrial, o poderio da economia cearense ainda se concentrava junto à burguesia comercial. A centralização da política nacional, sob o comando do presidente Getúlio Vargas, levou à

escolha de dois interventores para o Ceará, Fernandes Távora (1930-1931) e Carneiro de Mendonça (1931-1934) (JALES, 2012).

Entre as décadas de 1940 a 1960, Fortaleza passou por pavimentações de ruas e avenidas, melhorias na infraestrutura do Centro, implantação de linhas de ônibus, bem como a criação de duas grandes instituições: Serviço de Luz e Força de Fortaleza - SERVLUZ e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

Na contramão do desenvolvimento urbano do centro de Fortaleza, encontramos um relevante processo de migração interna, surgindo as primeiras grandes “favelas”, como Pirambú, Lagamar e Verdes Mares, tecendo uma nova ocupação urbanística para a cidade. É nesse cenário que se constitui a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, através da Lei nº 2.486, de 26 de outubro de 1963 (JALES, 2012).

A Fundação de Serviço Social de Fortaleza se organizou autarquia responsável pelo planejamento e execução dos serviços sociais diversos, referentes à assistência social, habitação, geração de renda e infraestrutura. Atuou ainda como mediadora de conflitos urbanos entre burguesia e proletariado.

Para Mota (1982):

A Fundação do Serviço Social de Fortaleza nasceu para antever e solucionar os problemas da área urbana do município. Coube-lhe a tarefa de estudar, planejar uma atuação eficaz. O diagnóstico foi feito e sobre ele surgiram os programas que outra coisa não eram, senão a execução adequada a cada problemática (p.35).

O primeiro superintendente da Fundação foi Edvar Arruda Filho, que geriu a instituição no período de 1964 a 1965. Tratava-se de uma indicação política, como quase todos os seus sucessores, com exceção de Aldaci Barbosa. Essa, com formação em Serviço Social, foi a primeira técnica e a primeira mulher a assumir um cargo de gestão pública em Fortaleza. A mesma assumiu a partir de 1967 e permaneceu por quase dez anos no cargo, até o seu falecimento (JALES, 2012).

Com a extinção da Fundação de Serviço Social no fim da década de 1970, a assistência social passou a ser gerenciada pela Secretaria de Trabalho e Ação Social -

STAS<sup>18</sup>. Ligada à política de trabalho e tendo por base a *ação social*, perspectiva que se contrapõe aos ideais da Constituição Federal de 1988, ainda não promulgada à época.

O período de (1986-1989), esteve à frente da gestão municipal em Fortaleza, Maria Luiza Fontenele. Trabalhando numa perspectiva mudancista, trouxe para a discussão temas como a cidadania e participação popular. Contudo, não conseguiu resultados concretos na implementação de políticas públicas (BEZERRA, 2004).

Seu sucessor, com breve mandato, Ciro Gomes ficou no poder por apenas dois anos, tendo vista eleger-se como governador do estado, assumindo o seu vice-prefeito, Juraci Magalhães. A marca da gestão de Ciro Gomes consistiu no enxugamento da máquina para reduzir o funcionalismo público municipal (BEZERRA, 2004).

Assumiu a gestão municipal Juraci Magalhães, vice-prefeito Ciro Gomes. Este teve por marca a realização de obras com impacto urbanístico, adquirindo significativa visibilidade e popularidade, inclusive em âmbito nacional, como um dos melhores prefeitos do país. Dessa forma, elegeu o seu sucessor, Antônio Elbano Cambraia, em 1992 (BEZERRA, 2004).

Com o seu retorno ao poder, no período de 1996 – 2000 inaugurou-se um processo de mudança chamado de reforma administrativa. Foram assim extintas diversas secretarias, dentre elas a Secretaria do Trabalho e Ação Social do Município - STAS. O território fortalezense foi reordenado em 06 (seis) regiões político-administrativas, sendo criadas as Secretarias Executivas Regionais -SERs<sup>19</sup>, com seus Distritos, subdivididos por pastas. (BEZERRA, 2004).

As SER's foram implantadas com a seguinte finalidade:

[...] levar, com agilidade, os diversos serviços prestados pela prefeitura às comunidades do município, proporcionar condições para melhoria de vida da população da região sob sua gestão, prestando os serviços municipais, identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano e peculiaridades sociais, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento territorial e

---

<sup>18</sup> Não encontramos bibliografia suficiente para aprofundamento sobre a STAS.

<sup>19</sup> Processo construído com a contribuição de Consultoria contratada junto ao Centro de Treinamento e Desenvolvimento – CETREDE, vinculado a Universidade Federal do Ceará.

ao meio ambiente como ao desenvolvimento social (Decreto N°10067 de 22 de abril de 1997).

Com o processo de reforma administrativa foi então criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS, que em meio à grande pressão dos profissionais e militantes da assistência social, passou a configurar o órgão gestor<sup>20</sup> da política em Fortaleza, já que não havia sido contemplada em nenhuma instância institucional.

É importante percebermos que no primeiro processo de reforma administrativa de Fortaleza, e num período pós-LOAS, de municipalização da assistência social ficou à margem. Um verdadeiro desmonte da política no âmbito local, contrapondo as diretrizes da LOAS (1993), bem como as deliberações das conferências.

Em Fortaleza a gestão da Política de Assistência Social esteve sempre “anexada” à outra política pública como a Saúde e Educação. Após 2004 com a adesão do município de Fortaleza ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS há uma pressão da CASSI (Coordenadoria da Secretaria de Educação e Assistência Social do Município de Fortaleza – SEDAS) para a construção da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS e em 2007 ela é confirmada como órgão gestor da Política de Assistência Social na gestão da Prefeita Luizianne Lins (participante 01).

Em 2001, ainda na gestão do Prefeito Juraci Magalhães, a SMDS, que assumia as Políticas de Saúde, Educação e Assistência Social; esta secretaria foi extinta, sendo criada a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS. A partir de então, a SEDAS passa a desenvolver as Políticas Públicas de Educação e Assistência Social, através das Coordenadorias mencionadas anteriormente.

Podemos ainda ressaltar que para Fortaleza habilitar-se ao processo de municipalização, necessitou implantar o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS através da Lei N° 7.945 de 15 de agosto de 1996. Foi criado também o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS nesse período.

Com a extinção da SMDS em 2001, foi criada a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, composta por duas coordenadorias: a Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social - CASSI e a Coordenadoria de Educação. A assistência

---

<sup>20</sup> A SMDS consistia também em órgão gestor das políticas de Saúde, Educação e Habitação.

social mais uma vez não conseguiu visibilidade no cenário municipal, ficando restrita a um andar dessa secretaria.

Antes de 2007, da criação da SEMAS, os gestores da Política de Assistência Social eram os Secretários das áreas da Saúde e depois da Educação (penso que entre a Secretaria de Saúde e da Educação a Assistência Social esteve sob o comando do órgão gestor da Habitação. Como não estive acompanhando pessoalmente este momento não posso afirmar com convicção). Dentro destes órgãos tinham Coordenadorias da Assistência Social, mas o ordenador de despesas e responsável administrativo era o/a Secretário, embora um grupo de profissionais da assistência social sempre estivesse envolvido no planejamento e organização da Assistência Social (Participante 01).

As principais metas da extinta SEDAS eram: planejar, monitorar e avaliar programas, projetos e serviços da assistência social no município; promover a articulação com as Secretarias Executivas Regionais - SER's; formalizar convênios com instituições prestadoras de serviços socioassistenciais; potencializar o trabalho em rede, bem como a intersetorialidade com as demais políticas públicas e *implantar a Secretaria Municipal de Assistência Social* (OLIVEIRA, 2006).

A política de assistência social possuía planejamento estratégico, ainda que incipiente. Lembro de uma construção conjunta com alguns trabalhadores, de um planejamento estratégico para o desenvolvimento das ações, em 2003. Até onde eu sei, não havia diagnóstico sócioterritorial. Contudo, com a reforma, a divisão administrativa não considerou o território vivo, tal qual nos fala Milton Santos. Na verdade não sei afirmar qual foi a lógica da divisão porque, para mim, ela não faz nenhum sentido (participante 01).

A estrutura organizacional da CASSI era composta por três células: Célula de Desenvolvimento das Ações de Assistência Social – CDAAS, responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação das ações de Assistência Social executadas pelas Secretarias Executivas Regionais no âmbito municipal; Célula do Sistema Descentralizado da Assistência Social – CSDAS, responsável pela estruturação e potencialização da Rede Socioassistencial conveniada, consolidando o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social; Célula dos Programas e Projetos Especiais de Assistência Social – CDPPEAS, responsável pelo planejamento, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos co-financiados pelo governo federal, através do MDS.

O orçamento da Assistência Social era em torno de mais de 50% repassado para o terceiro setor. Como conselheira do CMAS via que as emendas parlamentares da Câmara dos Vereadores eram bem disputadas e por trás das entidades prestadoras de serviços “sempre” havia o comando político de algum vereador da cidade que se articulavam em torno de “acordos” (participante 01).

Consistiam os programas, projetos e serviços da CASSI: Programa de Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social; Programa de Proteção Social Básica ao Idoso; Estruturação da Rede Socioassistencial; Capacitação da Rede Socioassistencial Conveniada; Plantão Social; Projeto Mulheres em Cena: autonomia e direitos; Promovendo a Segurança Alimentar e Nutricional à População Inserida na Rede Socioassistencial; Plano de ação para as famílias em situação de risco no período chuvoso; Rede de Diversidade: Programa de Combate à discriminação contra Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes (SENTINELA); Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e Programa Bolsa Família; Centro de Referência da Assistência Social; Projeto de atendimento aos moradores de rua e aos catadores de resíduos sólidos (OLIVEIRA, 2006).

Cada célula da CASSI possuía seu próprio quadro técnico. Os profissionais eram inseridos através de concurso, nomeações (cargos comissionados) e terceirização. Os gerentes, chefes de equipe e coordenadores de programas e projetos são cargos comissionados; os assistentes sociais (técnicos) inseriram-se na instituição através de concurso público; e os estagiários de nível superior e nível médio através de processo seletivo.

A CASSI apresentava uma série de problemas institucionais, dentre eles: a infraestrutura precária e insalubre, com um quantitativo, por exemplo, de cadeiras inferior ao número de profissionais e a disposição de todas as células acima mencionadas num mesmo espaço, ou seja, espaço nada propício ao planejamento. Os problemas entre os gestores e os profissionais que estavam inseridos por meio do polêmico concurso público realizado ainda na gestão do Prefeito Juraci Magalhães, o qual oferecia aos assistentes sociais um salário mínimo como remuneração. Identifica-se a extrema precarização da força de trabalho, com reflexos na autoestima e saúde desses profissionais.

A assistência social sempre foi relegada a segundo plano nas agendas governamentais, toda sua construção é produto da vontade, resiliência e compromisso dos trabalhadores. Não havia diálogo entre a assistência social e as outras políticas setoriais, nem mesmo quando ela estava sob o mesmo espaço físico da saúde e da educação (participante 02).

É importante ressaltar a ausência de um Comando Único em Fortaleza, com ações desenvolvidas nos equipamentos<sup>21</sup> gerenciados pela CASSI e àqueles ligados a Fundação da Criança e da Família - FUNCI<sup>22</sup>. São dois grandes comandos com paralelismo de ações de uma mesma política e com diálogos extremamente difíceis.

De acordo com um dos atores que colaboraram com a nossa coleta sobre o processo histórico, podemos destacar:

A partir de 2005 a CASSI buscava implementar os eixos e objetivos do SUAS, mas a organização político-administrativa ainda não estava consolidada de acordo com as orientações do Sistema Descentralizado da Assistência Social, embora no município houvessem programas, serviços e ações da Assistência Social voltados para os segmentos sociais. Uma peculiaridade era a presença de outros órgãos com prestação de serviços assistenciais, tais como a Fundação da Criança e Família Cidadã de Fortaleza – FUNCI e da Operação Fortaleza – OPEFOR (que realizava trabalho com idosos nos Salões de Idosos desde o período da Primeira Dama Zenaide) (Participante 01).

Na gestão da Prefeita Luizianne Lins (2005 - 2012), mais precisamente em julho de 2007, fruto do processo de lutas coletivas de profissionais, intelectuais, usuários e gestores, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS<sup>23</sup>, através da Lei Complementar Nº 0039, de 10 de julho de 2007. Significou um salto na efetivação do SUAS em Fortaleza, com base nas deliberações das conferências de assistência social e das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS.

A SEMAS estava estruturada nos seguintes eixos: Coordenadoria de Proteção Social Básica – subdividida em Supervisão de Programas, Serviços e Benefícios; supervisão do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e Supervisão de Inclusão Social –; Coordenadoria de Proteção Social Especial – Supervisão de alta e Média Complexidade – ; e Coordenadoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social - Supervisão de Planejamento; Supervisão de Convênios e Parcerias; Supervisão de Monitoramento e Avaliação e Supervisão de Gestão da Informação (PMF, SEMAS, 2007).

Os programas, projetos, serviços, ações e benefícios da Proteção Social Básica: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS; Núcleos de Benefícios Eventuais;

---

<sup>21</sup> É importante lembrarmos que os primeiros CRAS foram implantados no município em 2004, como veremos no capítulo seguinte.

<sup>22</sup> A Funci foi criada com a justificativa de captação de recursos. Contudo, passou a executora de serviços da assistência social e direitos humanos em Fortaleza, configurando um paralelismo de comandos para a política. Agregava grande poder político para sua manutenção.

<sup>23</sup> A SEMAS situava-se na Avenida da Universidade, Nº.3305, no Bairro Benfica.

Projeto mulheres em Cena: autonomia e Direitos; Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>24</sup>; Programa Bolsa Família; Serviço de Ação Continuada – SAC <sup>25</sup>da PSB; Projeto de Inclusão produtiva para mulheres do Programa Bolsa Família; Programa Municipal de Atendimento Básico à Pessoa Idosa; e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (PMF, SEMAS, 2007).

Na Coordenadoria de Proteção Social Especial, as equipes desenvolveram a Supervisão de Alta e Média Complexidade: acompanhamento A rede socioassistencial conveniada; equipe de gestão dos CREAS e equipe dos programas de atendimento às populações em situações de rua (PMF, SEMAS, 2007).

Os programas, projetos, serviços, ações e benefícios da proteção social especial são o centro de atendimento à população em situação de rua; albergue para a população em situação de rua; casa de passagem; programa municipal de prevenção, atendimento e acompanhamento às pessoas idosas vitimizadas; núcleo de atendimento à pessoa idosa vitimizada; Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; serviço de atenção continuada – SAC da PSE; atenção socioassistencial às famílias em área de risco habitacional; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; programa nacional de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes e os projetos em parceria com a Coordenadoria da Mulher (Centro de Referência da Mulher e Casa Abrigo para mulheres em eminente risco de morte) (PMF, SEMAS, 2007).

Na Coordenadoria de Gestão do SUAS, encontramos, na Supervisão de Gestão da Informação, a equipe do Cadastro Único e a equipe de tecnologia da informação. Seus projetos são: Cadastramento Único para programas sociais do governo federal – CADUNICO; monitoramento e avaliação da Política Municipal de Assistência Social; Política Municipal de Recursos Humanos da Assistência Social; Plano Municipal de capacitação dos trabalhadores e conselheiros da assistência social; e estudos e pesquisas (PMF, SEMAS, 2007).

---

<sup>24</sup> O BPC é um Benefício da Assistência Social, previsto na LOAS, ainda gerido pelo INSS, destinado a idosos com idade igual ou superior a 65 anos e pessoas com deficiência com renda per capita de até ¼ de um salário mínimo e que não possam prover suas necessidades, nem as ter providas por sua família (LOAS, 1993).

<sup>25</sup> São serviços específicos da Proteção Social Básica, desenvolvidos pelas três instâncias governamentais – União, Estado e Município – e pelas entidades socioassistenciais conveniadas, destinadas a famílias, idosos e crianças de 0 a 6 anos, ainda resultantes dos convênios da LBA (PMF, SEMAS, 2007).

Na gestão atual do Prefeito Roberto Cláudio, iniciada em janeiro de 2013, Fortaleza passou por mais uma reforma administrativa. Novamente, a assistência social no município perde visibilidade, com a extinção da SEMAS. A materialização do SUAS passa a ter por alavanca a política de trabalho, através da criação da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA<sup>26</sup>.

É missão dessa Secretaria:

Assegurar assistência social integral, segurança alimentar e nutricional, participação na vida produtiva e segurança de renda, contribuindo para o desenvolvimento da sua autonomia cultural, social, política e econômica e viabilização do pleno exercício da sua cidadania (SETRA, 2014).

A SETRA<sup>27</sup> está organizada nos eixos assistência social, trabalho e segurança alimentar e nutricional. É constituída pelas seguintes coordenadorias e respectivas células: Coordenadoria de Gestão Integrada de Assistência Social - Célula de Proteção Social Básica, Célula de Proteção Social Especial, Célula de Benefícios, Célula de Gestão do SUAS, Célula de Gestão do FMAS -; Coordenadoria de Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional – Célula de Emprego/Renda e Gestão do SINE; Célula de Qualificação Profissional - Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional – Célula de Agricultura Urbana, Periurbana e Gestão do SISAN – (SETRA, 2014).

Percebemos assim, os desafios da política de assistência social em Fortaleza, a começar pela sua memória, com publicações quase inexistentes e marcada pela lógica de política de menor valor, sem um lugar definido na *cidade das reformas administrativas*, fruto das múltiplas identificações de gestão.

---

<sup>26</sup> É importante destacarmos que no âmbito estadual a gestão da política de assistência social é da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS.

<sup>27</sup> Segue em anexo o organograma atualizado da SETRA.

## 2. A TERRITORIALIZAÇÃO E A REDE SOCIOASSISTENCIAL COMO EIXOS ESTRUTURANTES DO SUAS.

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. (Santos, 2003, p.97).

### 2.1. Território, territorialidades e territorialização: conceitos e tipologias.

O conceito ou noção de território surge no século XVIII, formulado pela Biologia para a indicação do domínio que animais e vegetais detinham sobre frações da superfície terrestre. Essa definição é compatível com a análise etimológica do termo, derivado do latim (*terra + torium*), com o significado de terra pertencente a alguém. (SOUZA, 1995).

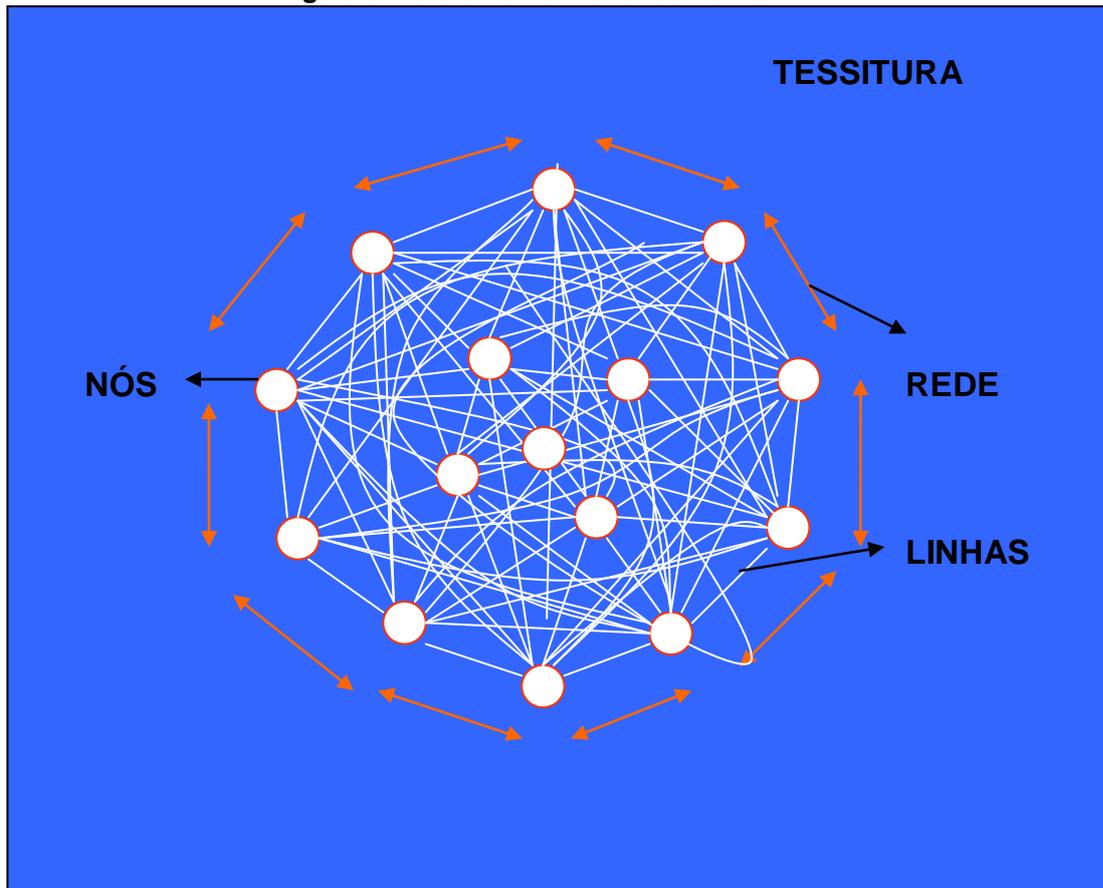
Inúmeras são as abordagens acerca da categoria território, abrangendo dimensões críticas bem como análises conservadoras e tradicionalistas. Nesse capítulo buscamos dialogar com alguns autores de referência acerca do tema, com o objetivo de construir a fundamentação teórico-conceitual visando nossa análise.

Para Raffestin (1993), espaço e território não são equivalentes:

[...] o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço (p.143).

Raffestin (1993) discute território a partir das relações de poder, trazendo grande contribuição para a análise, criticando a ideia de unidimensionalidade desse. Defende que essas relações de poder definem o território e são perceptíveis ao observarmos o chamado sistema territorial. Este, a partir da atuação dos atores, pode ser subdividido em malhas, compostas por tessituras, nós e redes e são organizados hierarquicamente, possibilitando, especialmente para a classe detentora do poder, a obtenção da coesão e da integração dos territórios.

Figura 01. Sistema Territorial de Raffestin.



Fonte: Sistematização da pesquisadora.

Para uma maior clareza do sistema territorial proposto por Raffestin (1993) é necessário o entendimento de tessitura, nó e rede. Tessitura, segundo o autor é o limite, a área de exercício ou capacidade dos poderes. Essa pode ser subdividida em tessitura desejada e tessitura suportada pelo grupo. É importante percebermos que a tessitura pode tanto otimizar as atividades, no caso da primeira; como assegurar o controle populacional, no caso da última. Já os pontos ou nodosidades consistem na localização dos indivíduos e grupos em áreas específicas. Simbolizam, portanto a posição dos atores acerca das redes, que são um sistema de linhas que interligam as nodosidades, assegura a comunicação e é a imagem do poder.

Muitas são as concepções acerca do conceito de território, contudo a que acompanha grande parcela do trajeto da geografia política tradicional é a ideia de um território ideologicamente construído numa dimensão universal, que possui o Estado-nação como seu gestor, o que conduz a uma inibição da percepção mais ampla dessa

categoria em análise, desconsiderando as pluralidades dos territórios e as suas particularidades. (Souza, 1995).

O autor acima critica a perspectiva conservadora de um território gerador de identidade sócio - espacial, com durabilidade temporal e de identificação com o poder controlador, também nega a percepção de território como um conjunto de regiões singulares, unidas de forma orgânica. Afirma como despolitizada a percepção do território como sinônimo unicamente de *Boden* (solo), defendendo a ideia de união desse solo, com o povo vivo. O entendimento de Souza (1995) é de que:

[...] o território será um *campo de forças*, uma *teia* ou *rede de relações sociais* que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um *limite*, uma *alteridade*: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os *insiders*) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os *outsiders*) (p. 86).

Nesse sentido o autor destaca que:

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas [...] dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica (p.81).

Na verdade para ele não há congruência entre a concepção de espaço social e território, ou seja, que há equívocos dos teóricos que reduzem território a planos cartográficos, não rompendo com a ideia de um território como substrato material. Não discutem, como no caso de Raffestin, um espaço geográfico e um espaço social. Assim, para Souza (1995, p.97) “[...] o território não é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial”.

O território não deve ser confundido, como ocorre comumente, com força, autonomia ou violência, apesar de todos, diferenciadamente indicarem os meios como o homem governa o homem. E, mesmo entendendo a relevância das características geológicas, dos recursos naturais, das ligações afetivas e de identidade entre grupos e o seu espaço conquistado, a questão central para entender o território em sua essência é justamente “quem domina ou influencia quem e como” (SOUZA, 1995, p.79).

No que concerne à definição de território contínuo entendemos que ele é uma superfície com estrutura espacial interna, na qual se projetam as relações estabelecidas entre atores inseridos nessa estrutura, originando as redes. Já os territórios descontínuos são os nós, ou seja, pontos adimensionais, sem a necessidade de estrutura espacial interna, que se interligam no território contínuo, formando fluxos de relações. São assim os intitulados territórios-rede. Nesse sentido, cada território descontínuo é na realidade uma rede a articular dois ou mais territórios contínuos (SOUZA,1995).

[...] o território descontínuo associa-se a um nível de tratamento onde, aparecendo os nós como pontos adimensionais, não se coloca evidentemente a questão de investigar a estrutura interna desses nós, ao passo que, à escala do *território contínuo*, que é uma superfície e não um ponto, a estrutura espacial interna precisa ser considerada (p. 81).

Milton Santos traz inúmeras discussões acerca do conceito de território contribuíram para a análise numa perspectiva de totalidade, que imbrica desde as dimensões política e cultural à econômica.

Em entrevista publicada por Seabra<sup>28</sup> (2004), Santos enfatiza a ideia de um “território nacional”, numa dimensão global, destacando a existência de um Estado gestor. Apresenta ainda muitas críticas ao processo de globalização mundial, apontando esse como o causador da perda de poder do Estado quanto à ordenação do uso do território, relegando-o a posição de coadjuvante. Nesse contexto, a vida social e o território passam a responder aos interesses das forças hegemônicas.

Para Santos *apud* Seabra (2004), o território mostra todos os movimentos da sociedade, por ser dinâmico, econômico e social. Esse não se trata de um conceito em si, mas que se torna utilizável para a análise social quando é considerado o seu uso e quem o utiliza.

Santos, em uma de suas falas para o trabalho de Seabra (2004), acredita que o território deve consistir na base de produção para uma outra política, mais justa, já que se trata do elo social de um país, na intenção de encarar os problemas num todo. Concebe,

---

28 O livro que utilizamos para a explanação de Milton Santos trata-se de uma transcrição de suas falas e colocações obtidas por meio de entrevista, com a organização de SEABRA; CARVALHO; LEITE. Assim encontramos nesse as falas do autor.

dessa forma, o território como espaço conquistado por atores sociais, embebidos por relações de poder cotidianas. Contudo, sua análise deixa algumas lacunas quando se centra na dimensão global, principalmente quando se torna necessário uma análise do particular, não consegue atender a dimensão local, como por exemplo, a análise de um espaço conquistado e territorializado por um grupo de traficantes.

Santos *apud* Seara (2004) considera desnecessária a discussão sobre a diferença entre espaço e território e a reflexão sobre quem originou quem. Para o autor, espaço e território são equivalentes, e afirmou estar usando-os de forma aleatória, apesar de expressar a sua pretensão antes de mencioná-los.

Na verdade eu renunciei à busca dessa distinção entre espaço e território. Houve um tempo em que a gente discutia muito isso: “o espaço vem antes”, “não, o que vem antes é o território”. Eu acho que são filigranas que são dispensáveis ao verdadeiro debate substantivo. Eu uso um ou outro, alternativamente, definindo antes o que eu quero dizer com cada um deles. Agora, a retificação que eu ando fazendo é que não serve falar de território em si mesmo, mas de território usado, de modo a incluir todos os atores (p. 26).

São também relevantes para o tema, as análises trazidas por Haesbaert (2004), geógrafo contemporâneo, que analisa o conceito, de forma a traçar um desenho das principais concepções em que esse foi sendo delineado historicamente. O autor enfatiza assim uma perspectiva de território que vai além das dicotomias entre o ideal e o material para que se conquiste uma dimensão integradora.

O território é percebido como um conceito amplo, interpretado pelas diferentes áreas: para os geógrafos, a ênfase dada é a materialidade do conceito, em suas múltiplas dimensões; para a Ciência Política, a centralidade das análises são as relações de poder que o constroem; no que concerne à Antropologia, a base de interpretação é o simbólico, o cultural; para a Sociologia, o território é interpretado a partir de sua intervenção nas relações sociais; e por fim a Psicologia percebe-o a partir da subjetividade ou identidade individual do homem (HAESBAERT, 2004).

Haesbaert (2004), mediante as diversas noções acerca do território, essas podem ser agrupadas nas seguintes vertentes: natural, comportamento “natural” dos homens em relação ao seu ambiente físico; política, referida às relações espaço-poder; cultural, produto da apropriação simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; e a econômica, que percebe o território como uma dimensão espacial das relações

econômicas. Encontramos também na análise dessas várias interpretações sobre o conceito, as oposições travadas entre as idéias materialistas e as idealistas.

A solução para os embates sobre a categoria território, presentes historicamente nas análises de diferentes ciências, não é a substituição de território pelo termo espacialidade, como defende *Chivallon*, citado em Haesbaert (2004), mas uma nova forma de construção do termo território, que deve antes de tudo, ser um híbrido de todas das dimensões que compõem a vida em sociedade.

[...] território como um espaço que não pode ser considerado nem estritamente natural, nem unicamente político, econômico ou cultural. Território só poderia ser concebido através de uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões sociais (e da sociedade com a própria natureza) (p.74).

As características básicas do território consistem, segundo Haesbaert (2004), em: seu caráter político – articulação entre macro poderes e micro poderes – e seu caráter integrador. Ou seja, concebe o território-poder, trabalhado por Raffestin, como uma perspectiva tradicionalista, importante, mas não determinante e sem grandes repercussões caso não esteja unido à noção de território-rede. É justamente nessa junção que o autor busca a união do geral, sem esquecer o particular, onde tudo é construído.

Para Haesbaert (2004):

[...] Muito do que os autores denominam desterritorialização é, na verdade, uma nova forma de territorialização, a que chamamos de “multiterritorialidade” [...], um processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais (como os “territórios – zona” e os “territórios – rede”) em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial (p.32).

É necessário, sobretudo, termos uma percepção de território como elemento central para o entendimento das relações sociais que o homem estabelece entre si e com o seu meio, para uma análise crítica e aprofundada da totalidade e de seus recortes, no intuito de aderir a uma concepção mais concreta do real, das identidades construídas e das relações de poder estabelecidas. Contudo não podemos esquecer a relação dialética entre o geral e o particular, as relações de classe e as desigualdades sócio-econômicas e político-culturais disseminadas pelo capitalismo.

A territorialidade, segundo Raffestin (1993), consiste em um produto das relações sociais construídas no espaço conquistado, o território, delimitando-o e modificando-o nas

diferentes escalas temporais. Trata-se do comportamento espaço-territorial de um grupo social.

De acordo com a nossa perspectiva, a territorialidade adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ ou produtivistas (p.158).

Para Souza (1995) os “territórios” constituem a base material das territorialidades. Estas podem ser subdivididas em territorialidade ou territorialidades. A territorialidade é a relação de poder espacialmente delimitada que opera sobre um substrato referencial. Consiste numa rede complexa, formada por nós com objetivos semelhantes, que se interceptam com os nós de outras redes, num mesmo espaço concreto e originam as malhas. As territorialidades são as classificações dos territórios, que podem ser concebidos, como por exemplo, em contínuos ou descontínuos. Essas podem ser também consideradas de baixa definição – domínio de várias organizações – ou de alta definição – domínio de uma organização ou de um pacto territorial.

Segundo Haesbaert<sup>29</sup> (2004), baseado no *Oxford English Dictionary*, territorializar significa tornar territorial, situar em bases territoriais. Já no tocante a territorialidade trata-se de algo inerente a condição humana. Nesse sentido, territorialização seria a construção ou domínio de um determinado espaço por indivíduos ou grupos, que ocupam, constroem suas relações sociais, nesses espaços territorializados, reconstruindo-os contínua e dialeticamente.

Koga (2003) considera a territorialização um importante instrumento de gestão, fornecendo subsídios para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas. A autora ressalta ainda a necessidade de percebermos o território como elemento central para o entendimento das relações sociais que mulheres e homens

---

<sup>29</sup> (Des) territorialização, se é possível utilizar a concepção de uma forma coerente, nunca total ou desvinculada dos processos de (re) territorialização, deve ser aplicada a fenômenos de efetiva instabilidade ou fragilização territorial, principalmente entre grupos socialmente mais excluídos e/ou profundamente segregados e como tal, de fato impossibilitados de construir e exercer efetivo controle sobre seus territórios, seja no sentido de dominação político-econômica, seja no sentido de apropriação simbólico-cultural (HAESBAERT, 2004,p.312).

estabelecem entre si e com o seu meio, para uma análise crítica e aprofundada da totalidade e de seus recortes.

Dessa forma, pensar a política pública a partir do território exige um olhar voltado para a história, o cotidiano, as identidades construídas, as relações de poder estabelecidas e as desigualdades socioeconômicas e político-culturais instituídas (KOGA, 2003).

É na visualização da importância estratégica de se trabalhar numa perspectiva territorial aliada a formação de redes, a fim de materializar a territorialização e obter produtos substantivos na intervenção social, que as políticas públicas – no caso específico de nossa análise, a Política de Assistência Social –, vêm travar um diálogo com os conceitos, os quais devem ter os seus propósitos com a sociedade bem definidos, já que, segundo Raffestin (1993), pode liberar ou aprisionar os seus indivíduos e grupos sociais, de acordo com o direcionamento dado pelos atores do processo. Abordaremos essa discussão no decorrer de nosso estudo, relacionando as categorias *Territórios* e *Redes* para a *Assistência Social* atual.

## **2.2 O conceito de território nos documentos oficiais da política de assistência social.**

Iniciaremos nossa análise sobre o conceito de território nos documentos oficiais, pela Constituição Federal de 1988. Esta traz uma noção do território nacional, bastante abordado por Santos, bem como reforça a subdivisão desse território-nação ou Estado, em estados, Distrito federal e municípios, como podemos observar na citação seguinte.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Constituição Federal de 1988, p.13).

A divisão territorial favorece uma organização político-administrativa da nação, o que possibilita a materialização da Constituição Federal de forma mais reta. Segundo a Constituição Federal de 1988:

Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios. § 1º. Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título (p.13).

Contudo, segundo as ideias de Haesbaert (2004) e com base na heterogeneidade de nosso país, é importante completar a essa análise, a percepção de múltiplos territórios, percebendo as mais diversas localidades e os atores que nela constroem e reconstróem em seu cotidiano.

No tocante a LOAS (1993)<sup>30</sup>, o termo território, apesar de não estar explícito em sua redação oficial, é abordado quando menciona a organização e a descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social em todo território nacional e o comando único das ações, como podemos perceber nos trechos seguintes.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social (LOAS, 1993, p. 10).

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (LOAS, 1993, p.11).

Os termos território e territorialização aparecem de forma mais explícita na política de assistência social, após o processo de deliberação do SUAS. Dessa forma, surgem grafados nos textos da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica de 2005. A PNAS (2004) também faz a relação desses conceitos ao processo de descentralização político-administrativa da política de assistência social, destacando-os como componentes dos seus eixos estruturantes.

- Matricialidade Sócio-Familiar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (PNAS, 2004, p.33).

Outro elemento de destaque, que surge na PNAS (2004) é a preocupação em sua redação com as desigualdades sociais nos diversos territórios do país, com problemas heterogêneos, que precisam de intervenções específicas com ênfase no território, como

---

<sup>30</sup> Estaremos abordando as alterações nas linhas que seguem.

algo dinâmico e mutável, o que é defendido por autores citados anteriormente, como Haesbaert (2004) e Koga (2003).

[...] o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (PNAS, 2004, p.37).

O território é percebido nas entrelinhas da Política, como o “território do vivido”, defendido por autores como Koga (2003) e Santos em suas diversas análises. Ou seja, os atores que constroem e reconstróem os territórios, por meio de suas territorialidades são responsáveis pela dinâmica territorial.

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dela se utilizam (PNAS, 2004, p.37).

A PNAS (2004) ressalta também, a importância do conhecimento territorial na materialização da intersectorialidade entre as políticas públicas, como podemos observar nos trechos seguintes:

[...] os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. **Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território [...].** A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais” (KOGA, 2003 *apud* PNAS, 2004, p.45 grifo nosso).

[...] o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território”. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, **trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida.** O que Aldaíza Sposati tem chamado de atender a necessidade e não o necessitado (PNAS, 2004, p. 37-38, grifo nosso).

Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso

**construir ações territorialmente definidas**, juntamente com essas políticas (PNAS, 2004, p.37, grifo nosso).

A PNAS (2004), embora destaque a ideia do local, também traz em seu texto alguns elementos que vão ao encontro do apregoado na Constituição Federal de 1988, quanto à divisão político-administrativa para organização da Política de Assistência Social nos territórios, considerando o município como a menor escala administrativa, o que diverge de nossa análise, com base em autores como Haesbaert (2004) e Souza (1995) na concepção de múltiplos territórios, que vão desde o local ao Estado-nação. Quando aborda territórios em menor escala, contidos nos municípios, faz referência ao termo “territórios internos” e “territorialização intra-urbanas”. Esta é fundamental para a compreensão das dinâmicas das cidades e de suas desigualdades. Traz assim elementos essenciais para a execução da política pública, embora seja necessário agregar outras dimensões, para uma maior aproximação com a realidade dos múltiplos territórios e suas especificidades.

[...] é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação (PNAS, 2004, p.10).

A questão central a ser considerada é que esse modelo de desigualdade do país ganha expressão concreta no cotidiano das cidades, cujos territórios internos (bairros, distritos, áreas censitárias ou de planejamento) tendem a apresentar condições de vida também desiguais (PNAS, 2004, p.13).

Para a organização e caracterização dos municípios, com menor escala administrativa, a PNAS (2004) utiliza os indicadores do IBGE, principalmente no que concerne aos dados demográficos, tendo em vista a referência nacional desse órgão. O censo decenal é ainda uma grande referência para o dimensionamento populacional do país, embora não seja suficiente para dar conta da dinâmica socioterritorial em sua completude.

Como forma de caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte utilizada, pelo IBGE agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole<sup>13</sup> sobre desigualdades intra-urbanas e o contexto específico das metrópoles:

- Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média.

Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e Federal.

- Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos pequeno porte 1 especialmente no que se refere à concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantêm-se as mesmas dos municípios pequenos 1.

- Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. A oferta de empregos formais, portanto, aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha à dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.

- Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).

- Metrôpoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrôpoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado (PNAS, 2004, p.39-40).

A PNAS (2004) também ressalta, mesmo que em linhas gerais, a importância do geoprocessamento enquanto ferramenta para a construção do processo de territorialização. Essa ferramenta é também citada pela NOB/SUAS (2005), ao relacionar o geoprocessamento à gestão da informação da política de assistência social.

Levar-se-á em conta, para tanto, a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social (PNAS, 2004, p.40).

[...] construção e administração de ambiente informacional georreferenciado das cidades brasileiras e estabelecimento de política de geoprocessamento de informações em escala (NOB/SUAS, 2005, p.40).

A NOB/SUAS traz alguns elementos complementares à discussão abordada pela PNAS (2004), tendo em vista o seu objetivo de fornecer subsídios para a operacionalização da PNAS. Nesse sentido, para a NOB/SUAS (2012):

Parágrafo único. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades (p.11).

A Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que regulamenta o SUAS nacionalmente, altera a LOAS/1993, nos artigos 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36, apontando avanços no texto, com conceitos que não haviam sido citados ou aprofundados, como a vigilância socioassistencial, as proteções sociais básica e especial, o território, a matricialidade sócio-familiar e as entidades socioassistenciais.

No tocante ao território, podemos:

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, **o território** (LEI 12.435, 2011, art. 6º, p.01, grifo nosso).

II - a vigilância socioassistencial, que visa a **analisar territorialmente** a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos (LEI 12.435, 2011, art. 2º, p.01, grifo nosso).

O Cras é a unidade pública municipal, **de base territorial**, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (LEI 12.435, 2011, art. 6º, p.07, grifo nosso).

Com base no exposto, podemos perceber os avanços quanto o conceito de território e sua inter-relação com o conceito de redes, bem como a necessidade urgente de aprofundamento teórico e definição das bases conceituais de forma clara. Faz-se

também relevante, o amadurecimento da dimensão territorial para a identificação de públicos mais complexos, como as pessoas em situação de rua, que perpassam os múltiplos territórios, principalmente os centros urbanos e os dividem com diferentes atores sociais.

### **2.3. As redes e a dinamização dos territórios.**

Após dialogarmos sobre as concepções de *território*, buscaremos nesse tópico discutir a categoria *rede*, enfatizando que estão imbricados, já que são as redes que proporcionam a mobilidade territorial. Assim, o termo *rede*, como muitos da Língua Portuguesa, traz consigo inúmeros significados. Nesse sentido, o Dicionário Houaiss (2001, p.2.406) define *rede* como o “conjunto de pontos que se comunicam entre si ou conjunto de pessoas que mantêm contato entre si, organizadas e sob um comando único”.

No pensamento de Descartes e Diderot, como aponta Dias (2005), o termo *rede* é associado à ideia de organismo, tendo o corpo humano e o cérebro como organizadores de fluxos ou tecidos. Essa imbricação se estendeu até a segunda metade do século XVIII, quando ocorreu a ruptura entre o conceito de *rede* e o corpo humano. A *rede* ganhou então um viés técnico, sendo criada e efetivada pelo ser humano, mas exterior a ele.

Dias (1995) enfatiza também que o conceito de *rede* não é recente, nem a busca por compreender seus efeitos no território. Segundo a autora, nos tempos modernos, o conceito foi formulado na filosofia de Saint Simon<sup>31</sup> que partiu das idéias da antiguidade sobre um *organismo-rede*, para a construção de seu pensamento: o corpo seria um território e as *redes* o mecanismo viabilizador da circulação dos diversos fluxos, com o objetivo de se obter melhorias de vida para a população, até mesmo as mais pobres. O pensamento de Simon introduz, nesse sentido, a propriedade da conexão à noção de *rede* e objetiva o estabelecimento de um sistema geral de comunicação.

---

31 Filósofo e economista francês que defendeu a criação de um Estado organizado racionalmente por cientistas e industriais. Sua linha era baseada num socialismo planificador e tecnocrático e em sua obra póstuma “*Le nouveau Christianisme*”, formulou a moral desta nova sociedade desenvolvendo temas que davam sustentação à escola socialista fundada por seus discípulos (economistas, engenheiros, industriais e banqueiros) (DIAS, 1995, p.144).

Para Dias (1995), Simon percebe a conexidade como a primeira propriedade das redes, significando ligação. Nesse contexto, os nós aparecem como os lugares de conexões, de poder e de referência de uma rede. Complementa a autora:

É antes de tudo pela conexidade que a rede solidariza os elementos. Mas ao mesmo tempo em que tem o potencial de solidarizar, de conectar, também tem de excluir [...] Em outras palavras, nunca lidamos com uma rede máxima, definida pela totalidade de relações mais diretas, mas com a rede resultante da manifestação das coações técnicas, econômicas, políticas e sociais (p.146).

Na continuidade do trajeto histórico das redes podemos citar, segundo Dias (1995), Michael Chevalier<sup>32</sup>, adepto de Simon. Esse utilizou o termo rede em 1832, para evocar a relação entre as comunicações e o crédito. Já em 1863, o engenheiro Leon Lallane apresentou o primeiro ensaio teórico sobre o tema, na Academia de Ciências, com o intuito de teorizar as leis que regiam a configuração das redes de estradas de ferro. Contudo, com a chegada do século 20, mais precisamente nos anos 1950, após os trabalhos de Pierre Monbeig – com sua tese sobre os Pioneiros e Plantadores de São Paulo – e Jean Labasse – com “Os capitais e a região” – a discussão no âmbito das redes sofreu uma grande redução, deixando lugar somente para os debates acerca das redes urbanas.

Após trinta anos de recessão, o conceito de rede retorna à arena de debates e análises, com muita efervescência. Mas o porquê desse embate? Algumas são as hipóteses de teóricos diversos para esse questionamento. A primeira, de G. Dupuy estaria na evolução da pesquisa na área de planejamento territorial, este marcado por duas características fundamentais: um planejamento urbano (funditário) e um planejamento dos equipamentos coletivos (setorial), sem uma reflexão transversal sobre as redes e sua territorialidade (DIAS, 1995).

Já a segunda, que Dias (1995) expõe com base em Raffestin e reforçada por Lefévre e Claval, remete-se as novas complexidades no processo histórico, que resultaram na emergência das qualidades de instantaneidade e de simultaneidade das redes de informação. As redes aparecem assim como instrumento que viabiliza as duas faces da mobilidade: a circulação e a comunicação.

---

<sup>32</sup> Assim como Chevalier, foram também seguidores de Simon: August Comte e Barthélemy Enfantin. Esses traçaram um caminho inverso ao de seu mestre, no que concerne a essência do conceito (DIAS, 2005, p.17).

Segundo Dias (1995):

Desde a década de setenta, as inovações técnicas deram lugar a uma vasta literatura sobre o papel das redes na organização territorial. É importante ressaltar que esta temática está inserida num debate mais amplo, sobre a técnica e sua capacidade virtual de criar condições sociais inéditas, de modificar a ordem econômica mundial e de transformar os territórios (p. 143).

Outra noção importante, também apresentada por Dias (1995) é a interligação que muitos autores fazem entre as redes e a teoria dos sistemas, defende assim a união entre rede de ligação e rede de organização. A nova proposta de estudo dessa teoria rompe com a idéia determinista dos sistemas como derivados de um encadeamento de causa e efeito, fenômeno intitulado por bifurcação<sup>33</sup>.

As redes reaparecem renovadas pelas descobertas, avanços e mudanças oriundas no século XX, articulada à urbanização, à divisão territorial do trabalho e às cidades. Assim, os fluxos de toda ordem – migratórios, comerciais, informacionais, financeiros ficaram mais espessos, necessitando de maior volume de circulação e de técnicas eficazes, o que explica a noção de rede como a representação do mundo social contemporâneo. A autora em foco resalta que nas ciências humanas, as redes têm sido pensadas como forma particular de organização social (grupos/instituições); urbana; transacional (econômico – política) e técnica (DIAS, 2005).

De acordo com Raffestin (1993), a rede é *proteiforme*, inacabada e móvel; faz e desfaz as prisões do espaço tornado território. Destaca ainda a circulação – transferência de bens e pessoas – e a comunicação – fluxo de informações – como as duas faces da mobilidade, as quais são complementares e presentes em todas as estratégias de dominação e em todo processo de transferência.

Para Raffestin (1993), as redes de comunicação e de circulação deixaram de ser uma só, na época contemporânea, dissociadas pela tecnologia moderna. Como por exemplo, no tocante ao tempo gasto para a circulação de bens e pessoas e o despendido pelo fluxo de informações, hoje quase instantâneo.

Até a época contemporânea a rede de circulação e a rede de comunicação formavam uma só coisa, ou quase, a tecnologia moderna acabou por dissociá-las.

---

<sup>33</sup> Significa o ponto de decisão onde surgiriam novas estruturas que se comportariam, durante um tempo não previsível, novamente de maneira determinista (DIAS, 1995, p. 149).

Enquanto a informação, até o século XIX, andava mais ou menos no ritmo dos homens e dos bens, desde então as distâncias em matéria de comunicação foram praticamente abolidas, na medida em que a transferência da informação de um ponto a outro do mundo pode ser quase imediata (p. 201).

Para esse autor, a rede é móvel no quadro espaço-temporal, dependendo da posição dos atores – que geram e controlam os seus pontos – em relação aos fluxos que circulam ou são comunicados. As redes estão além do poder, imagens do poder. E a verdadeira fonte do poder é a comunicação, porque pode ser dissimulada. Nas palavras do autor:

A rede é proteiforme, móvel e inacabada, e é dessa falta de acabamento que ela tira sua força no espaço e no tempo: se adapta às variações do espaço e às mudanças que advêm no tempo. A rede faz e desfaz as prisões do espaço, tornado território: tanto libera como aprisiona. É o porquê de ela ser o “instrumento” por excelência do poder (p. 204).

Em seu estudo enfatiza também a diferenciação entre o organismo vivo e o sistema de circulação, confundidos por alguns autores e perceptível na mobilidade das redes. Assim, enquanto o primeiro está ligado a uma ideia naturalizada, o segundo refere-se a um instrumento criado, produzido por atores e reproduzido de acordo com os projetos políticos e econômicos que evoluem.

Milton Santos (2006), conclui a rede como social e política e as suas diversas interpretações podem ser enquadradas em duas grandes matrizes: a que defende a rede como uma realidade material; e a que percebe a rede como a realidade material aliada a sua dimensão social.

As redes, em suas relações com o território, podem seguir dois enfoques: um *genético* e o outro *atual*. Por aspecto genético entendemos a percepção de redes como processo, chamadas *diacrônicas*. No que se refere ao ponto de vista atual, podemos perceber como a busca pela constituição das redes, analisando os dados estatísticos, as relações estabelecidas entre seus componentes, e a sua qualidade de servir como suporte corpóreo do cotidiano. Contudo ressalta:

O importante, mesmo, é unir esses dois esforços, já que cada fase do processo pode também ser vista como uma situação; e cada situação pode ser vista como um corte num movimento que é desigual [...]. Diacronia e sincronia, vistas através do espaço geográfico são, exclusivamente, duas faces de um mesmo fenômeno, ou ainda melhor, duas formas de perceber um movimento unitário (SANTOS, 2006, p. 263-264).

Segundo Santos (2006) os três momentos na produção e na vida das redes; período pré-mecânico – as redes se formavam com um largo componente de espontaneidade –; período mecânico – as redes assumem seu nome, sua criação – e fase atual – o fenômeno de rede se torna absoluto. Destaca, também, que a noção de rede se aplica à economia mundial, ultrapassando as fronteiras nacionais e constituindo os transmissores mais eficazes do processo de globalização.

Mas é fundamental saber que nem tudo é rede. Estas não são uniformes e ou homogêneas. As redes traçam um movimento global e um local, que se movimentam dialeticamente. Possuem ainda três níveis ou tipos de solidariedade: o nível mundial; o nível dos territórios dos Estados (nações) e o nível local (estados, cidades).

Outra ideia importante é a perspectiva de fluidez contemporânea, que tem por base as redes técnicas, que são os suportes da competitividade:

[...] a fluidez não é uma categoria técnica, mas uma entidade sociotécnica. Ela não alcançaria as conseqüências atuais, se, ao lado das novas inovações técnicas, não estivessem operando novas normas de ação [...]" (SANTOS, 2006, p. 275).

Para Haesbaert (2004), a rede é o elemento fundamental na formação dos territórios. “[...] territorializar-se significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referenciais simbólicos num espaço em movimento, no e pelo movimento” (p.280).

Enfatiza ainda que as redes contemporâneas, enquanto componentes dos processos de territorialização e desterritorialização configuram territórios contínuos, fragmentados, superpostos. Assim, diferente da modernidade clássica, a territorialização, hoje, remete a ação de controlar fluxos, estabelecendo e comandando redes (HASBAERT, 2004).

Haesbaert (2004), aponta três grandes perspectivas de análise entre rede e território: a perspectiva da geografia tradicional, subordinando rede ao território; a que separa rede e território; e a última, que adota o binômio rede-território, concebendo também o binômio territorialização – desterritorialização, compatível com as idéias de nosso estudo. Assim, o autor afirma que “tal como o território em sentido amplo, a rede nunca deve ser tomada como um “todo” homogêneo e a-histórico”. Traz ainda, com base

em Raffestin (1993), os elementos constitutivos do território - as malhas, os nós e as redes - de forma simplificada. Consistem assim, as zonas (malhas) e redes (nós e fluxos).

Com a continuidade do diálogo proposto encontramos as ideias de Castells (1999). O autor trata das redes de comunicação. Para ele, estas consistem num laço universal das sociedades contemporâneas, são auto-reguláveis e componentes fundamentais para a coesão social almejada pelo capitalismo. Explica o autor:

[...] como tendência histórica, as funções e os processos dominantes na era da informação estão cada vez mais organizados em torno de redes. Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades [...]. Embora a forma de organização em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social (p. 565).

O autor supracitado critica a perspectiva técnica das redes em detrimento das redes de comunicação, como nos ilustram suas palavras:

Os processos de transformação social sintetizados no tipo ideal de sociedade em rede ultrapassam a esfera de relações sociais e técnicas de produção: afetam a cultura e o poder de forma profunda. As expressões culturais são retiradas da história e da geografia e tornam-se predominantemente mediadas pelas redes de comunicação eletrônica [...] (CASTELLS, 1999, p.572).

Dias (2005) discorda de Castells (1999), ressaltando que este autor desconsidera os aspectos institucionais da organização dos serviços públicos. Para a autora, “[...] Castells projeta as redes num universo de auto-regulação, sucumbindo ao determinismo tecnológico que ele pensa combater” (p.19).

Percebemos a importância da discussão teórica sobre as redes, que dependendo da perspectiva trabalhada, representam a fluidez, a comunicação e a potencialização dos territórios que compõem, descentralizando os acessos, democratizando direitos, viabilizando a articulação e a intersectorialidade.

Contudo, é ainda latente no campo social:

[...] a lógica da homogeneidade no tratamento territorial, importando mais a definição e os critérios de admissão/inclusão em programas ou serviços e a adequação dos territórios aos mesmos do que um movimento de mão dupla, onde se tem diretrizes políticas e programáticas e, ao mesmo tempo, estratégias de escuta às particularidades das demandas e potencialidades socioterritoriais (Koga; Ramos, 2011, p. 353-354).

Nesse sentido é urgente o despertar para os que arquitetam e operacionalizam a Política de Assistência Social, para o trabalho em redes, ultrapassando a ideia sansimonista e percebendo as redes como construção social, permeadas por estratégias políticas, sociais, econômicas e territoriais.

#### **2.4 Das Redes Sociais à Rede Socioassistencial: conceitos em construção.**

As Redes Sociais são elementos fundamentais dentre os diversos tipos de Redes, citadas anteriormente. E para a construção de um conceito uniforme sobre essas, as Ciências Sociais vêm dialogando com outras ciências como a matemática, a biologia, a antropologia, a geografia, a sociologia, dentre outras (SCHERER-WARREN, 2005).

Para Scherer-Warren (2005), a discussão a cerca das Redes Sociais surgem nas Ciências Sociais com perspectivas diferenciadas com ênfase a situações empíricas particularizadas.

Dentro deste emaranhado de ideias, pode-se destacar duas vertentes principais, em seus primórdios: uma que buscava na noção de rede uma explicação para a estrutura social, a qual era caracterizada como sendo uma rede de relações realmente existente [...] e outra que encontrava nesta noção uma forma para descrever as relações sociais primárias do cotidiano [...] (SCHERER-WARREN, 2005, p. 29).

Nas sociedades modernas, para Scherer-Warren (2005), com base em Barnes (1987), dependendo da unidade de análise adotada, as redes de relações sociais podem dar ênfase às redes inter-individuais ou às redes formadoras de ações coletivas – constituídas por um conjunto de ações das redes e que surgem num período específico para desempenhar uma tarefa determinada – podendo ser permeadas por uma intencionalidade política.

É importante a união dessas duas perspectivas, numa comunicação entre as redes primárias e as politicamente construídas. A autora, com base em Doimo (1995), exemplifica o processo de união dessas perspectivas, com a seguinte situação: num determinado campo ético-político, os atores coletivos têm identidades diversas e relações interpessoais preexistentes. Esses vão de seus grupos locais para movimentos religiosos e de esquerda e posteriormente articulam-se às redes de movimentos populares e de

ONGs. Perpassam assim as redes sociais de diferentes complexidades e estruturas (SCHERER-WARREN, 2005).

Alguns autores percebem as Redes Sociais como um conjunto de relações sociais específicas dando destaque para os tipos de ligações entre os sujeitos dessas redes e demonstram oposição àqueles que têm por foco os atributos ou natureza do relacionamento entre os seus membros. Contudo, acreditamos assim como a autora supracitada, que essas perspectivas não são dicotômicas, mas complementares.

De acordo com Scherer-Warren (2005):

Em seus primórdios, os procedimentos escolhidos para a análise das redes sociais eram predominantemente nomotéticos, isto é, procuravam na estrutura social leis gerais, a exemplo da física, da matemática e das ciências naturais. Quando a análise de redes sociais passou a ser utilizada para a pesquisa de ações coletivas e de movimentos sociais, as abordagens idiográficas (estudos etnográficos e históricos) passaram a ser relevantes (p. 32).

Em 1970, com as novas tecnologias computacionais e as possibilidades de avanços nas análises combinatórias e na teoria dos gráficos, foi desenvolvida a abordagem interdisciplinar com o objetivo de avançar na descoberta dos padrões de interação humana baseada no paradigma da teoria dos sistemas, conhecida internacionalmente como *Social Network Analysis* – SNA. Desenvolveu-se assim, um conjunto sofisticado de técnicas<sup>34</sup> – “*blockmogelling*”, “*scale-free*”, “*power-law*”, “*small-world networks*”, dentre outras – que possibilitaram avanços consideráveis para algumas pesquisas, como as de comportamento organizacional e interorganizacional. (SCHERER – WARREN, 2005, p.32 -33).

Em uma outra direção analítica temos o estudo dos movimentos sociais como redes, através de perspectivas etnográficas<sup>35</sup> ou históricas. Adotam nesse sentido, métodos

---

<sup>34</sup> A técnica de *blockmodelling* surgiu nos anos 1970, na Escola de Harvard e permite construir escalas multidimensionais de distribuições e relações de indivíduos numa estrutura. Com a sociedade informatizada, surgiu também uma rede de cientistas difusores dos avanços das teorias e de suas técnicas de investigação, com base no paradigma sistêmico. Esses têm também produzido métodos computadorizados e teorias gerais de análise das redes sociais, com destaque para a *small - world networks* – trata-se de um modelo para analisar redes de interação em sistemas complexos – e a *power – law ou scale – free link distribution* – a distribuição dos elos de uma rede, composta por elementos centrais que se conectam a muitos outros para disseminar informações (SCHERER-WARREN, 2005, p.33 - 34).

<sup>35</sup> Para aprofundamento sobre o tema, ver CABANES, R.; GEORGES, I.; RIZEK, C.; TELLES, V. “Saídas de emergência”. São Paulo: Boitempo, 2012.

tradicionais da etnografia, da antropologia, dos estudos de caso e da sociologia histórica para o entendimento da dinâmica das redes e o significado de sua representação na perspectiva de transformação social (SCHERER-WARREN, 2005).

Scherer-Warren (2005) assinala a distinção entre coletivos em rede e redes de movimentos sociais:

Coletivo em rede refere-se a conexões em uma primeira instância comunicacional, instrumentalizada através de redes técnicas, de vários atores ou organizações, que visam difundir informações, buscar apoios solidários, ou mesmo estabelecer estratégias de ação conjunta, como são, por exemplo, os *links* e conexões que ONGs promovem entre si ou com outros atores políticos relevantes, através da internet ou de outras formas de mídia alternativa (p. 35).

As redes de movimentos sociais são Redes Sociais complexas, que transcendem as organizações delimitadas e conectam os indivíduos e os atores coletivos que vão construindo suas identidades processualmente e dialogicamente. Assim, para Scherer-Warren (2005):

Rede de movimentos sociais são, por sua vez, redes sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas, e que conectam, simbólica e solidaristicamente, sujeitos individuais e atores coletivos, cujas identidades vão se construindo num processo dialógico (SCHERER-WARREN, 2005, p.36).

Os dois conceitos, embora distintos, são complementares. Os coletivos em redes são partes constitutivas das redes de movimentos sociais, podendo ser formas estratégicas de instrumentalização dessas. É preciso entender a imbricação entre os conceitos, a busca de sua formação histórica, as dimensões dialógicas entre os coletivos em ação, o sentido das ações e as inter-subjetividades coletivas que vão surgindo, indo além das análises de rede como sistemas.

No atual contexto da configuração das Redes Sociais na sociedade da informação é importante considerarmos a relação entre os sujeitos e os atores coletivos e sua transformação em movimentos sociais através de uma tripla dimensão: *social, espacial e temporal*, ou seja, devemos nos remeter à *temporalidade*, à *espacialidade* e à *sociabilidade* para a compreensão da articulação entre local e global; tradicional e moderno e individual e coletivo. (SCHERER-WARREN, 2005).

Ainda segundo Scherer-Warren (2005):

As redes sociais informatizadas não somente conseguem uma comunicação em tempo real, o que já é muito e tem sido bastante destacado [...] como também

aproximam e permitem a reflexão de temporalidades históricas distintas: a tradição, a modernidade e/ ou a pós – modernidade (p. 37).

A *espacialidade* para a autora é a criação das *territorialidades virtuais e presenciais* e a *conexão* de ambas. Scherer-Warren (2005) enfatiza:

*As redes sociais primárias, interindividuais ou coletivas, caracterizam-se por serem presenciais, em espaços contíguos, criando territórios no sentido tradicional do termo, isto é, geograficamente delimitados; enquanto isso, as redes virtuais, resultantes do ciberativismo, são intencionais, transcendem as fronteiras espaciais das redes presenciais, criando, portanto, territórios virtuais cujas configurações se definem pelas adesões por uma causa ou por afinidades políticas, culturais e ideológicas (SCHERER-WARREN, 2005, p. 39).*

A sociabilidade nas redes são percebidas através das seguintes categorias analíticas: *reciprocidade, solidariedade, estratégia e cognição*. A reciprocidade das Redes Sociais têm sido útil para os estudos de relações sociais do cotidiano local, como redes relacionadas ao ciclo vital; redes de sobrevivência; redes de extensão e apoio às tarefas domésticas e redes de tratamento do ócio e de apoio afetivo (SCHERER-WARREN, 2005).

A solidariedade tem sua importância na análise de redes de mútua – ajuda; de ações do voluntariado e da economia solidária. As redes de solidariedade como movimento social que podem ir além dos limites locais, atingindo escalas nacionais e internacionais. Destacam - se as redes de economia solidária, com a conquista de ampliação dos seus espaços de atuação na esfera pública (SCHERER-WARREN, 2005).

A dimensão estratégica das redes é utilizada principalmente para o entendimento das dinâmicas políticas dos movimentos sociais, adquirindo relevância, sobretudo, para os novos movimentos e nas parcerias políticas junto às esferas públicas. Nesse sentido, as redes podem permitir relações mais horizontalizadas isto é, democráticas no interior dos movimentos. Representam, então, estratégias de empoderamento e de comunicação dos movimentos coletivos na sociedade civil, junto com os demais poderes instituídos (SCHERER-WARREN, 2005).

Na contemporaneidade, novas narrativas vêm sendo desenvolvidas para a compreensão da sociedade da informação, globalizada e complexa. Podemos destacar as seguintes: *desfundamentalização; descentramento; interculturalismos e engajamento dialógico na rede*.

A desfundamentação é entendida como a superação dos fundamentos teóricos que acompanharam a história, principalmente a noção das “grandes narrativas” do marxismo e seus ideais de lutas de transformação social. Propõe uma narrativa para as redes com base em movimentos como coletivos múltiplos, construídos a partir de projetos alternativos (feminismo, ecologismo, movimentos étnicos, etc.), constituindo redes comunicacionais e simbólicas com, base nas intersubjetividades e múltiplas especificidades (SCHERER-WARREN, 2005).

O descentramento busca a superação da “classe” como elemento privilegiado da transformação social. A autora defende assim a concepção de movimentos sociais baseados no pensamento desconstrutivista da pós-modernidade, interpretando o sujeito a partir de suas múltiplas identidades e a transformação social como o resultado da articulação e da prática de diversos atores coletivos (SCHERER-WARREN, 2005).

O interculturalismo, segundo a autora, é a superação da noção de dicotomização das classes do marxismo. Busca assim um essencialismo das diferenças, com base nas abordagens dos projetos alternativos, como o feminista, indo além das fragmentações dos novos movimentos sociais, sem retroceder aos unitarismos totalitários da tradição que constituem as “grandes narrativas” (SCHERER-WARREN, 2005).

O engajamento dialógico trata da relação entre conhecimento, reconhecimento e práxis política das práticas emancipatórias interligadas em redes. Envolve a reflexão sobre as interações e articulações necessárias entre academia, ONGs e militância de base, para a construção coletiva de um processo cognitivo dialógico dessas redes (SCHERER-WARREN, 2005).

No pensamento de Ude (2002), trabalhar na perspectiva de redes sociais significa a reconstrução de nossas interpretações de mundo, com o geral e o particular em constante interação. Afirma que o mundo sempre funcionou em redes, contudo a lógica capitalista produziu o individualismo, a setorização e a fragmentação das formas de intervir na realidade.

Trabalhar dentro de uma perspectiva de redes sociais implica em tentar reconstruir nossa maneira de enxergar e compreender o mundo em que vivemos. Significa admitir que tudo está em relação com tudo e que não há como isolar uma parte sem considerar o todo e nem trabalhar o todo desconsiderando suas partes mais específicas, pois, na partícula mais minúscula do universo, encontramos a complexidade que o caracteriza (UDE, 2002, p.127)

As mudanças no mundo globalizado têm provocado a desigualdade dos povos; a perda de um sentimento de pertencimento a determinado local ou país e o relaxamento dos princípios morais e éticos, essenciais para a vida em sociedade. Como aborda Santos (2006), mesmo diante dos problemas cotidianos, tem sido difícil estabelecer elos sociais entre os indivíduos, buscando quase sempre soluções individuais. É necessário que a sociedade civil reveja sua participação para a garantia da cidadania. Aprofundando a questão:

Temos presenciado mudanças significativas no mundo social diante do chamado mercado globalizado, [...] o qual tem gerado altos índices de pobreza e miséria no atual contexto brasileiro. Constata-se um certo relaxamento em relação a determinados princípios morais e éticos fundamentais para a regulação de uma sociedade que pretende garantir aspectos básicos para uma vida cidadã. Essa configuração do contexto atual impõe que a sociedade civil reveja sua forma de participação. (UDE, 2002, p.127 - 128).

A nossa história foi marcada por dependências em relação ao Estado, como o único responsável pelas políticas sociais. Essa herança tem impedido o controle e a participação social efetivos, com avaliação coletiva e a construção de uma nova forma de organização social, que regule o Estado através das decisões da coletividade (UDE, 2002).

O trabalho social tradicional, desenvolvido de forma setorializada não produz resultados para a vida coletiva. Daí a importância do trabalho interdisciplinar, envolvendo os múltiplos campos do conhecimento, superando o trabalho especializado, desconexo dos demais saberes, sem perder a sua identidade. O autor ressalta que o profissional especializado com uma única visão técnica fragmenta o atendimento de seus usuários, fazendo com que os técnicos se tornem adaptadores dos indivíduos a realidade e não agentes de transformação (UDE, 2002).

Dia após dia, fica mais evidenciado que aquela forma tradicional de se pensar o trabalho social – onde cada um ficava isolado no seu setor -, atuando como se fosse o único trabalho possível de se realizar, não produz resultados que possam contribuir para uma vida em coletividade (UDE, 2002, p.130).

O trabalho interdisciplinar possibilita a articulação das redes existentes, unindo os saberes técnicos aos populares. É importante que busque trabalhar com toda a comunidade, superando a noção de atividades somente isoladas. O indivíduo deve ser percebido juntamente com a sua rede social, familiares, amigos, vizinhos, movimentos sociais e culturais, entre outros, contudo essas noções não impedem momentos individuais de atendimentos dos membros do grupo (UDE, 2002).

Por outro, o trabalho interdisciplinar não exclui o saber popular ou outras formas de saber. Antes de tudo ele é inclusivo. Sendo assim, num grupo de trabalho que se propõe trabalhar de forma aberta e cooperativa, todos os atores envolvidos devem participar de forma ativa. [...] toda sua rede social (familiares, amigos, vizinhos, movimentos sociais e culturais etc.) devem comparecer nas discussões sempre que for do interesse da comunidade em questão (UDE, 2002, p. 132).

O fortalecimento dos vínculos das redes pessoais, sociais e com o ecossistema numa visão sistêmica é, para o autor, a solução para uma vida digna em todo o planeta. Destaca o apoio mútuo entre as pessoas e grupos como o melhor caminho para essa construção coletiva de alternativas, mas atenta para o fato de que nem todas as redes existentes estão organizadas para este fim, como, por exemplo, as redes de corrupção e narcotráfico (UDE, 2002).

Para a obtenção de resultados relevantes das redes é necessário que o trabalhador social faça uma auto-análise de sua rede social pessoal; posteriormente deve-se perceber e refletir sobre a rede interna da instituição em que atua e por fim perceber as redes existentes no território para buscar interligar as ações e propostas. Para alcançar tais objetivos, os atores vivenciam momentos de tensão e conflitos, até que se estabeleçam consensos, sendo necessária a criação de espaços de conversação e expressão coletivas (UDE, 2002).

Apesar da contribuição trazida por UDE, na discussão de redes sociais, discordamos do autor, já que em sua abordagem não é possível uma percepção crítica dos problemas sociais e das relações sociais estabelecidas. O mesmo destaca uma visão de redes sociais como a alternativa para a resolução das contradições de um sistema capitalista baseado na exploração e pauperização das classes subalternizadas.

Para Bourguignon (2001), refletir e propor um trabalho social em rede tem sido um grande desafio para os profissionais das políticas públicas, gestores e conselheiros, num contexto marcado pela exclusão social, com o objetivo de garantir direitos frente às desigualdades sociais excludentes que se manifestam, sendo necessárias reflexões e estratégias de enfrentamento. E complementa a autora:

[...] pode-se colocar que a gestão social preocupa-se com ações de caráter público e que as *redes sociais nada mais são do que um destes canais ou estratégias de enfrentamento das expressões da questão social numa dada realidade* [...] (p. 2).

A materialização de direitos por meio de políticas públicas, fortalecida pela construção de redes sociais requer a sua definição conceitual na área social. O termo

rede sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais, interdependência dos serviços e integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco. É assim um conjunto integrado de instituições governamentais, não-governamentais e informais que devem ter por base a *intersectorialidade*, a *descentralização* e a *participação* para a organização de ações e decisões dessas políticas (BOURGUIGNON, 2001).

Entendemos a intersectorialidade, de acordo com Junqueira (1997) como “a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação das ações” a fim de reverter à exclusão social. Consiste assim no atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos de forma integrada, contrapondo-se à setorialidade. Reconhece os indivíduos e grupos, considerando as peculiaridades de suas condições de vida, interagindo com vários setores. Destaca também que para o estabelecimento de redes regionais de ação é necessária a união das categorias intersectorialidade e descentralização.

A autora, baseada em Guará (1998), traz ainda a classificação das redes sociais como: *rede social espontânea*; *redes sócio-comunitárias*; *rede social movimentalista*; *redes setoriais públicas*; *redes de serviços privados*; *redes regionais*; e *redes intersectoriais* (BOURGUIGNON, 2001).

Podemos entender essa classificação segundo Bourguignon (2001, p.1): A *rede social espontânea* é constituída pelo núcleo familiar, pela vizinhança, pela comunidade e pela Igreja. São redes primárias sustentadas pela cooperação, solidariedade, afetividade e ajuda-mútua; as *Redes sócio-comunitárias* são constituídas por agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associações de bairros e objetivam oferecer serviços, organizar as comunidades e os grupos sociais; a *rede social movimentalista* forma-se através dos movimentos sociais pautados nas lutas por garantia de direitos sociais, na defesa da democracia e da participação popular, tendo, por exemplo, os movimentos pela saúde, habitação, terra etc.; as *redes setoriais públicas* constituem as redes de políticas públicas, como educação, saúde, assistência social, previdência social, dentre outras, que visam à prestação de serviços, programas e projetos sociais destinadas à população; as *redes de serviços privados* são aqueles oferecidos por instituições privadas e especializadas para a população com poder aquisitivo para custeá-los, como os planos de saúde; as previdências privadas e os financiamentos habitacionais; as *redes regionais* são

aquelas que articulam serviços de diversas áreas (organizações governamentais, organizações não-governamentais, setor privado) de uma determinada política pública e entre municípios de uma mesma região; as *redes intersetoriais* que consistem na união do poder público – instituições e redes setoriais de políticas públicas – às ações não governamentais, formais e informais e do setor privado, a fim de priorizar o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente.

A autora faz uma crítica às políticas públicas básicas, que em sua materialização funcionam de forma setorializadas e desarticuladas, caracterizadas por práticas centralizadoras, não alcançando o impacto social esperado, na vida dos indivíduos e grupos. Tais redes de políticas públicas acabam executam ações paralelas dentro de um mesmo território. Explica a autora:

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições/ou serviços sociais (BOURGUIGNON, 2001, p.1).

Diante do exposto é importante para este estudo a discussão da Rede Social específica da Política de Assistência Social, a Rede Socioassistencial, desenhada pela PNAS/ 2004 como uma rede setorial, mas que traz uma perspectiva de comunicação e articulação junto às instituições que compõem as demais políticas públicas nos territórios. Na dimensão prática, percebemos uma política de assistência social ainda setorial, com a divisão entre serviços diretos e conveniados, os constituintes da chamada Rede Privada, nomenclatura que vem sendo fortalecida pelo MDS, em seus documentos oficiais.

## **2.5 A categoria Rede(s) para o marco legal da Política de Assistência Social.**

Para entendermos a proposta de Rede Socioassistencial trazida pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, com a implantação do SUAS, é necessário um resgate histórico dessa perspectiva de trabalho para a Política, que vem conquistando novas configurações nas últimas décadas.

A assistência social surgiu, como já mencionamos, baseada na filantropia e na caridade, noções dominantes até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse

período, a assistência primou pela lógica da isenção/ certificação das entidades ditas “filantrópicas”.

As práticas filantrópicas foram iniciadas no período colonial brasileiro, com ênfase na filantropia higienista e benemerente, considerando como uma única assistência, tanto a médica como a social. Nesse contexto foi estabelecido o modelo asilar para os “desvalidos”, separados por problemática específica, voltado para o homem da cidade.

Da passagem do Império à República houve a ruptura com a escravidão e o advento dos imigrantes. As ações institucionais de albergues e educandários, por exemplo, deixaram as mediadas somente asilares e passaram a atuar como espaços abertos. A assistência social foi desvinculada da assistência médica e passou a ser associada à assistência educacional. Essas ações, realizadas no âmbito da sociedade civil, foram apoiadas pelo Estado por meio de subvenções e isenções de impostos, transferindo suas responsabilidades.

As grandes regulações estatais de assistência social brasileiras tiveram início com a criação do CNSS, pelo decreto 525 de 1º de junho de 1938; com o decreto 6698/1943 de 22 de junho de 1943 e através da criação da LBA em 1942 - primeira forma de gestão estatal da assistência social, mesclando o público e o privado.

A Constituição Federal de 1988 apesar de não trazer explicitamente o termo *rede* para a política de assistência social aborda em seu texto, questões relativas à rede de outras políticas, como a de saúde, quando menciona em seu art.198, que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único.

A Constituição Federal de 1988, também traz diversas questões sobre as organizações da sociedade civil, que compõem as redes das políticas setoriais. No capítulo da Seguridade Social, artigo 195, dispõe sobre as entidades beneficentes de assistência social, isentas de contribuição à Seguridade Social, segundo o §7º desse artigo, desde que atendam às exigências estabelecidas pela Lei 8.212<sup>36</sup> de 24/07/1991.

---

<sup>36</sup>A Lei 8.212 define, em seu artigo 55, as entidades beneficentes de assistência social como aquelas que promovem ações de assistência, saúde e educação para menores, idosos, excepcionais e pessoas carentes; sejam reconhecidas com de utilidade pública; tenham registro e certificado de Entidade

No artigo 199 § 1º, também do Capítulo II da Constituição Federal de 1988, surge uma nova terminologia, Entidades Filantrópicas e Entidades Sem Fins Lucrativos, componentes das instituições privadas que podem integrar de forma complementar o SUS através de convênios ou contratos.

O artigo 213, Capítulo II da Constituição, referente à Educação, Cultura e Desporto indica que recursos públicos podem ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que comprovem finalidade não lucrativa e que direcionem seu patrimônio no caso de fechamento, a outras escolas de mesma definição ou ao poder público.

No artigo 150 da Constituição, referente ao Sistema Tributário Nacional, encontramos a vedação da cobrança de impostos sobre o patrimônio, renda, ou serviços das instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei (Constituição Federal de 1988, p.45).

E no artigo 227 § 1º, a Constituição Federal traz o termo entidades não-governamentais como aquelas que poderão participar junto ao Estado no provimento de programas de atenção integral à saúde de crianças e adolescentes.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos (Constituição Federal de 1988, p.61).

---

Beneficente de Assistência Social, fornecido pelo CNAS e apliquem seus recursos no desenvolvimento de suas atividades, sem remunerar diretores, conselheiros, sócios e instituidores (CNAS, GT, 2005).

Também expõe a diferença entre entidades beneficentes de assistência social e entidades de assistência social. Após ter cumprido os requisitos para a obtenção da certificação junto ao CNAS, todas as entidades - organizações heterogêneas da sociedade civil - são habilitadas como Entidades Beneficentes de Assistência Social. Nesse universo, encontramos as entidades de assistência social, que especificamente devem realizar atividades referentes à Política Pública de Assistência Social, estabelecidas nos artigos 203 e 204 da Constituição e na LOAS.

Mediante o exposto podemos inferir que a Constituição Federal de 1988 traz em seu texto diversas denominações para as entidades e instituições “sem fins lucrativos”, não afastando a terminologia filantropia e tendo por foco as ações da sociedade civil, apesar de avançar na discussão acerca da organização das redes por níveis de complexidade, como no caso da política de saúde e do estabelecimento de critérios para o repasse de recursos para que essas instituições atuem junto ao poder público, na materialização das políticas públicas.

Essa discussão está presente também no texto da LOAS (1993), na qual encontramos mais alguns elementos que delimitam a rede específica da política de assistência social, apesar de não ter grafado em seu texto o termo *rede*, como podemos perceber através dos trechos abaixo:

Art. 3º Consideram - se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos (LOAS, 1993, p. 07).

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (LOAS, 1993, p.09).

A PNAS (2004) avança nas discussões sobre redes trazidas pela LOAS (1993), inserindo em seu texto a nomenclatura a *Rede socioassistencial*. Para a PNAS, as redes são uniões de forças, entre Estado e Sociedade Civil, para a potencialização dos territórios, na busca por superar, numa articulação intersetorial, ações focalistas e fragmentadas que foram historicamente construídas, que não concebem aos indivíduos e

grupos autonomia e superação da situação de pobreza e dependência. Segundo a PNAS (2004):

No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OG's e, ou, ONG's, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado pelo Plano Nacional, que será construído ao longo do processo de implantação do SUAS (p.41).

Nesse sentido, a PNAS (2004) apresenta um conceito de rede que está de acordo com o pensamento de Bourguignon (2001), ressaltado anteriormente. Para esta, a rede, na aera social, consiste num conjunto integrado de instituições governamentais, não-governamentais e informais que devem ter por base a intersectorialidade, a descentralização e a participação.

Outra abordagem importante, trazida pela PNAS (2004), é a indissociabilidade entre rede e território, como o que defendido por Raffestin (1993), quando enfatiza que território e rede estão imbricados, sendo a última, responsável pela mobilidade territorial.

[...] a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (PNAS, 2004, p. 44).

A Rede Socioassistencial, é ainda definida pela PNAS (2004), como a rede de serviços de assistência social e sendo seus componentes equipamentos de execução diretamente geridos pelo Estado e instituições da sociedade civil que se constituem como entidades de assistência social. Esses equipamentos se caracterizam também, de acordo com o seu grau de complexidade, por proteção, subdivididos em básica e especial.

Nos equipamentos de execução direta do Estado podemos destacar o CRAS e o CREAS, já definidos no capítulo anterior. O CRAS, de base territorial, apresenta um importante destaque nesse processo, como gestor da Rede Socioassistencial no território, bem como articulador dessa rede, com os demais componentes da rede de proteção social no território.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social (PNAS, 2004).

[...] a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (p.29).

Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de assistência social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (PNAS, 2004).

A PNAS (2004) defende também que as entidades socioassistenciais são co-gestoras e co-responsáveis na luta pela garantia de direitos sociais aos usuários da Política, tendo como gestor o Estado. Seus serviços e projetos devem ter caráter permanente, sistemático, contínuo e planejado, além de suprapartidário e sem discriminação de qualquer natureza.

Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONG's, Organizações Governamentais – OG's e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento (PNAS, 2004)

Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços (PNAS, 2004).

Como podemos perceber a Rede Socioassistencial trazida pela PNAS (2004) busca romper com a tradição histórica da benesse e da desresponsabilização estatal. Contudo, algumas contradições são encontradas ao retratar em seu texto elementos que ainda se apresentam como retrógrados, como o termo *rede de solidariedade*, que nos remete à noção de UDE (2002), das redes pessoais, sociais e com o ecossistema, numa visão sistêmica e descontextualizada dos interesses dos atores envolvidos, das lutas de classes e da conjuntura neoliberal.

Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger, desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade. As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sócio-familiar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

Na NOB/SUAS (2005), corroborada pela NOB/SUAS (2012) percebe também a Rede Socioassistencial, com base no território, como um caminho para a superação de práticas fragmentadas, redirecionando essa rede a uma perspectiva que englobe as diversidades, as complexidades, a cobertura, o financiamento e o número de usuários que dela possam necessitar.

Segundo a NOB/SUAS (2005), a Rede Socioassistencial constitui-se como:

[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (p.20).

A ponte que interliga as entidades de assistência social ao SUAS é o vínculo SUAS. Esse é operacionalizado da seguinte forma: o órgão gestor da Política reconhece a condição de parceiro; identifica suas ações nos níveis de complexidade definidos pela PNAS (2004) e possibilita a sua inserção na rede hierarquizada e complementar de serviços socioassistenciais.

De acordo com a Lei 12.435, que regulamenta o SUAS, são entidades de assistência social:

**"Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.**

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18." (NR) (LEI 12.435, 2011, p.02, grifo nosso).

O artigo 6º da Lei 12.435, altera ainda o artigo 2º da LOAS (1993), no tocante à rede socioassistencial:

**"Art. 6º -B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.**

§ 1º **A vinculação ao Suas** é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º ;

II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º ;

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19.

§ 3º **As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social**, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.

§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social." (LEI 12.435, 2011, p.06 -07, grifo nosso).

Mediante o exposto com base nos documentos oficiais da política de assistência social, podemos perceber a importância da discussão teórica acerca das redes e da rede específica dessa Política, por constituírem elementos fundamentais para a nossa sociedade, dependendo da perspectiva que se propõem, já que representam a fluidez, a comunicação e a potencialização dos territórios que compõem, descentralizando os acessos, democratizando direitos, viabilizando a articulação e a intersectorialidade entre as políticas públicas.

Dessa forma, para que a assistência social consiga atender além das demandas setoriais e fragmentadas por seguimento, é necessário o entendimento e fortalecimento de sua rede de serviços, a Rede Socioassistencial, com o objetivo de dar maior eficiência, eficácia e efetividade na atuação específica e naquelas articuladas com outras políticas, de forma a materializar o que vem sendo estabelecido pelo SUAS.

### **3. O PERCURSO METODOLÓGICO DA TERRITORIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FORTALEZA E A REALIDADE DO CRAS BOM JARDIM.**

O território é a cena do poder e o lugar de todas as relações.  
(RAFFESTIN, 1993, p. 58).

#### **3.1 A materialização do eixo territorialização e a importância das geotecnologias.**

A territorialização consiste, como discutimos anteriormente, no processo de conhecimento dos múltiplos territórios, percebendo assim, as suas características, suas dificuldades e potencialidades. Representa um importante instrumento de gestão para as políticas públicas na atualidade, fornecendo os subsídios necessários ao planejamento, à execução, ao monitoramento e à avaliação. Para a sua materialização, a territorialização vem se aliando a técnicas como o geoprocessamento, o georreferenciamento e a geocodificação.

No tocante a Política de Assistência Social, essas técnicas possibilitam a identificação dos sujeitos usuários da Política, e, assim o alcance de seu público prioritário, como beneficiários (as) do Benefício de Prestação Continuada – BPC, Bolsa Família, bem como as demais famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco social. Corroborados pelo pensamento de Koga<sup>37</sup>, podemos afirmar que possibilitam, através de análises de sobreposição de informações territorializadas, a identificação de ofertas, demandas e possibilidades dos territórios e das famílias que o compõem.

De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE (2014), o Geoprocessamento consiste num conjunto de técnicas e ferramentas fundamentais para a coleta e manipulação de dados espaciais. Para a realização das atividades ligadas ao geoprocessamento são utilizados sistemas conhecidos como Sistemas de Informações Geográficas – SIG.

O SIG trata-se de um sistema que processa dados gráficos e não gráficos

---

<sup>37</sup> Redação sugerida pela Professora Dirce Koga, ao compor a banca de qualificação do presente trabalho dissertativo.

(alfanuméricos) com ênfase em análises espaciais e modelagens de superfícies. O SIG é utilizado, dentre outros, como ferramenta para produção de mapas e como banco de dados geográficos. As principais características de um SIG consistem em: integrar uma única base de informações provenientes de dados cartográficos e oferecer mecanismos para combinar as várias informações, desde a consulta à geração de produtos, como mapas e gráficos (INPE, 2014).

No tocante ao georreferenciamento<sup>38</sup>, este pode ser entendido como o processo em que as coordenadas de um mapa, carta ou imagem tornam-se conhecidas por um determinado sistema de referência espacial. Esse processo se inicia com a obtenção das coordenadas geográficas, com base no sistema de referência escolhido. Essas coordenadas podem ser obtidas através de instrumentos conhecidos com GPS – Sistema de Posicionamento Global.

Outra técnica utilizada no processo de territorialização chama-se geocodificação<sup>39</sup>. De acordo com Gonçalves 2002 *apud* Carvalho 2000, a geocodificação é o processo de associar dados diversos a um sistema de coordenadas terrestres ou a uma unidade territorial (bairro, trechos, municípios, etc.) que está associada a uma determinada coordenada geográfica. A geocodificação nos fornece a localização aproximada, tendo com referência a base de arruamentos oficial do território analisado, com uma margem de erro maior que o georreferenciamento. Dessa forma, não consegue alcançar áreas de ocupações, onde, muitas vezes, residem os usuários das políticas públicas, como ilustrado na figura seguinte.

É importante também citarmos os mapas intitulados mapas coropléticos<sup>40</sup>, os quais permitem, através de uma escala crescente de cores, a identificação da concentração de determinadas variáveis nos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Como exemplo de mapas coropléticos, podemos citar mapas com a concentração de idosos nas regionais de Fortaleza; mapas com a concentração de mulheres chefes de família no município; mapa com a concentração de crianças por setor censitário; mapa representativo das áreas de vulnerabilidade social do município, dentre outros.

---

<sup>38</sup> Ver figura 02.

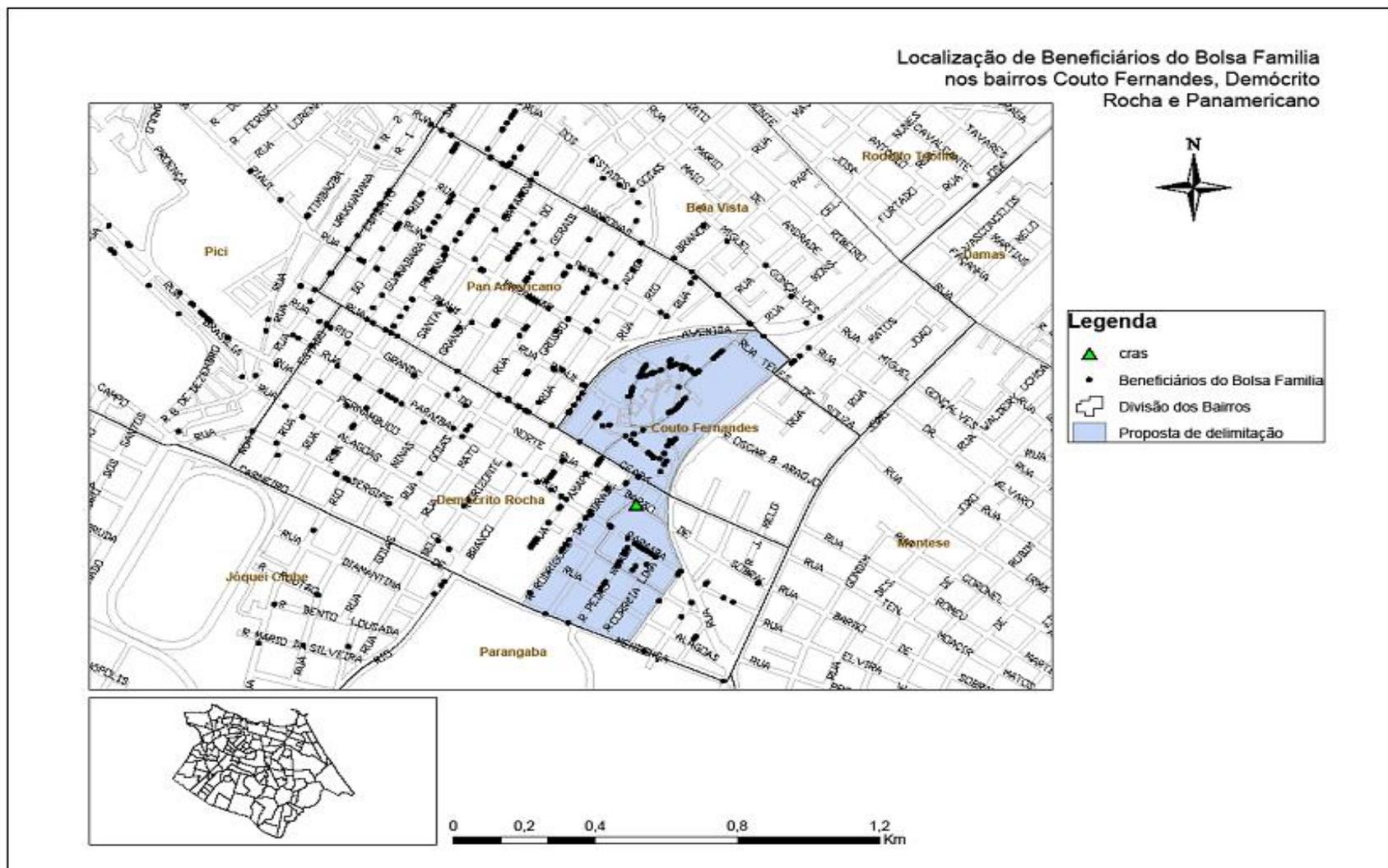
<sup>39</sup> Ver figura 03.

<sup>40</sup> Ver figura 04

Figura 02. Mapa de Localização da SETRA

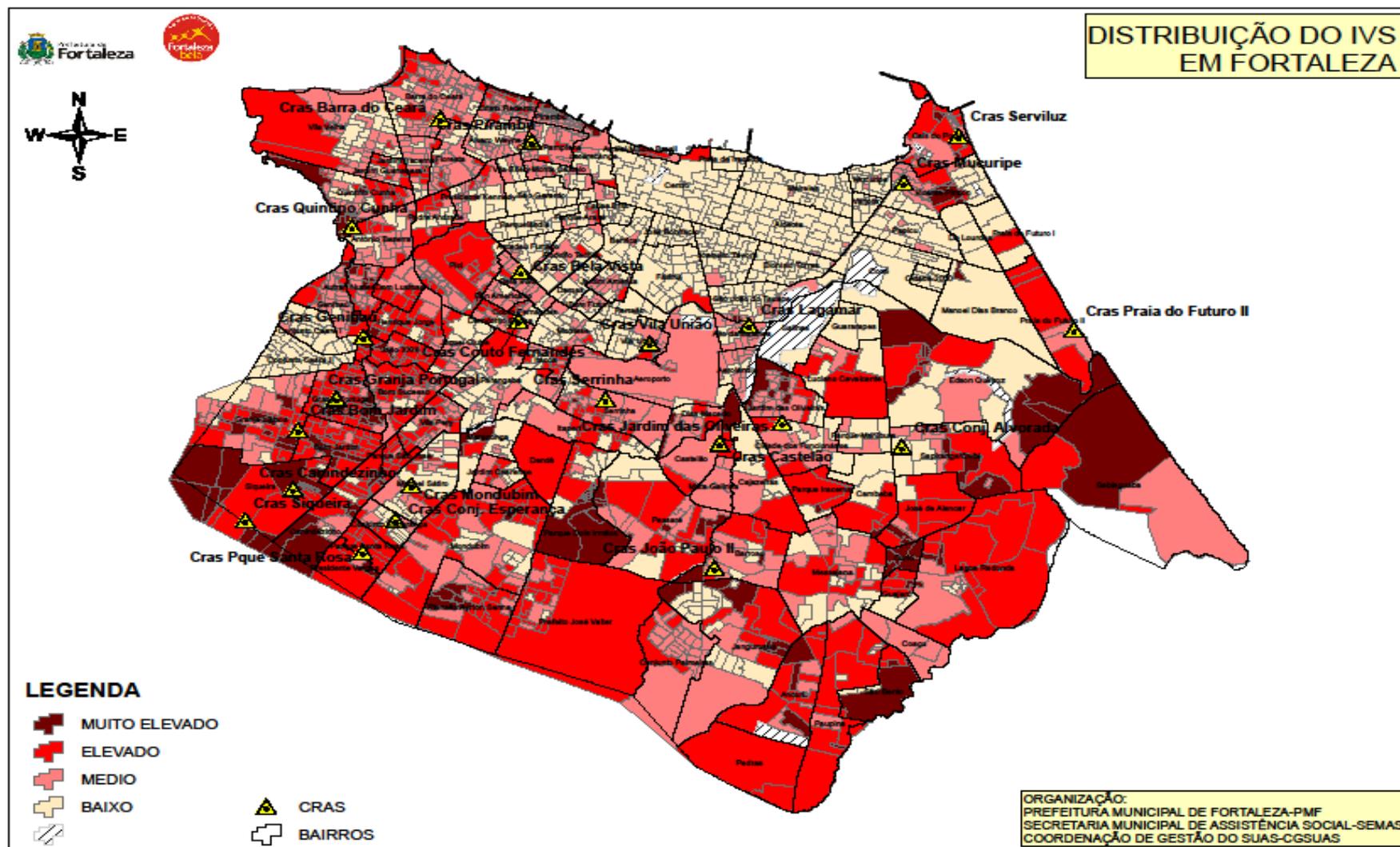


Figura 03. Mapa Ilustrativo da Geocodificação



Fonte: SEMAS, 2009.

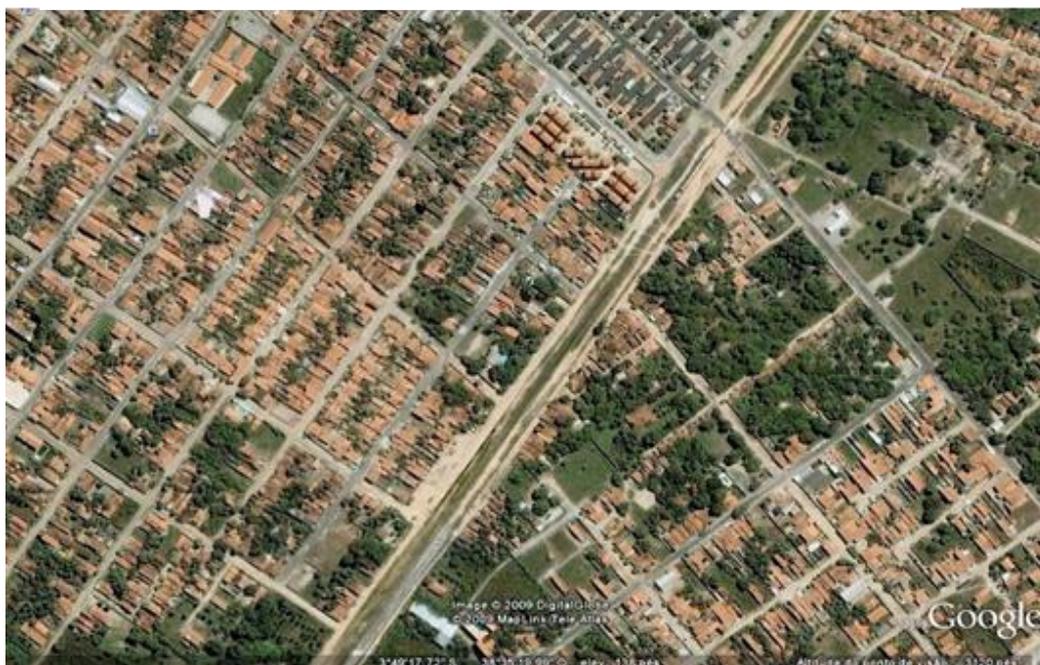
Figura 04. Mapa Coroplético (IVS)



A territorialização, em toda a sua complexidade, utiliza todas essas ferramentas, aliadas ao trabalho de campo. Articula as vivências e contribuições dos múltiplos sujeitos que compõem o processo. Permite, dessa forma, a identificação dos territórios de mais elevada pobreza e vulnerabilidade social, bem como de possíveis barreiras geográficas - linhas férreas, lagoas, zonas de conflito do tráfico, dentre outros – em busca de garantir o acesso da população aos serviços. Fornece, dessa maneira, por meio de mapeamentos e diagnósticos, os elementos necessários para a potencialização da dinâmica territorial.

Abaixo podemos observar uma imagem de satélite, que possibilita uma aproximação com a realidade dos territórios, além dos simples arruamentos. Essas imagens não substituem a vivência do trabalho de campo, mas consiste em aliadas no processo de identificação territorial, sobretudo em uma metrópole, podendo indicar as barreiras e os percursos dos usuários aos serviços.

**Figura 05. Imagem de satélite**



Fonte: Imagem de satélite retirada do *google Earth*, em 12 novembro de 2009.

Outro elemento importante é o processo de reorganização territorial dos serviços da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social, que tem por orientação a NOB/SUAS (2012), a qual salienta o CRAS enquanto gestor e articulador da rede

socioassistencial local, devendo referenciar cerca de 5.000 famílias, bem como prestar atendimento a 1.000 por ano. Dessa forma, por meio de uma territorialização intra-urbana, são definidas as áreas ou polígonos de abrangência dos CRAS.

Contudo, mesmo destacando o avanço que representa a territorialização enquanto instrumento de gestão para as políticas públicas contemporâneas, é importante lembrarmos os seus limites. O primeiro deles se apresenta nas das políticas sociais focalizadas, inseridas num contexto neoliberal, numa retração de investimentos junto ao social.

Outro elemento de destaque e interligado ao primeiro, são os interesses dos gestores dessas políticas sociais, que muitas vezes buscam apenas o cumprimento das agendas nacionais, atingindo as metas propostas pelo MDS. Para esses gestores, é preciso ter total controle desses dados, que retratam além das potencialidades, as fragilidades da gestão.

Um terceiro ponto relevante é justamente as relações de poder nos territórios, quando apresentamos um CRAS como gestor e articulador de uma dinâmica social pré-existente, com vivências, potencialidades e dificuldades que precisam muito além das técnicas para que sejam alcançadas em sua completude.

Como enfatiza Vera Telles e Cabanes (2006):

[...] sabemos mais e melhor sobre a escala dos problemas sociais e os pontos críticos espalhados pela cidade e seus territórios. Mas não sabemos discernir as linhas de força que atravessam as realidades, e o debate parece se dar num confinamento do presente imediato, sem conseguir romper o círculo de giz traçado pelo tempo curto da gestão das urgências locais (p.19).

Dessa forma, é indispensável para uma aproximação com as trajetórias urbanísticas, ir além das técnicas, numa percepção de território vivo, preche de relações e histórias de vida. Faz-se assim, de extrema importância o diálogo entre território e redes percebendo a sua dinamicidade, para a construção de uma política de assistência social, busque a democratização e descentralização e não a segregação e o controle da população pauperizada.

## 3.2. O SUAS e a reorganização territorial de Fortaleza.

### 3.2.1 Memória cartográfica da rede socioassistencial de execução direta do município.

Em Fortaleza, podemos dizer que o primeiro ensaio de reorganização territorial ocorreu com a reforma administrativa implantada em 1988, que criou 06 (seis) microrregiões e suas respectivas Secretarias Executivas Regionais, agrupando bairros adjacentes, por características congruentes.

A partir de 2004, as reconfigurações da política de assistência social nacionalmente, com o processo de implantação do SUAS, orientaram adequações aos municípios, com a implantação de programas, projetos e serviços, bem como dos primeiros Centros de Referência da Assistência Social – CRAS.

No município, o processo de implantação dos CRAS se deu nos territórios com menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e que já contavam com equipamentos sociais construídos em outros contextos históricos, como Centros de Cidadania, Centros Sociais Urbanos; Salões de Idosos, dentre outros.

Os primeiros territórios eleitos na gestão Juraci Magalhães foram<sup>41</sup>: Barra do Ceará; Pirambú; Mucuripe; Lagamar; Vila União; Sapiranga/ Coité (Conj. Alvorada); Granja Portugal; Bom Jardim; Antônio Bezerra e Pedras.

Em 2005, na gestão da Prefeita Luizianne Lins, a Política de Assistência Social foi o CRAS Pedras foi deslocado para o bairro Serviluz. Formam implantados também mais 08 (oito) CRAS, nos bairros<sup>42</sup>: Conjunto Ceará I; Jardim das Oliveiras; Quintino Cunha; Castelão; Demócrito Rocha; José Walter; Serrinha e Barroso (João Paulo II).

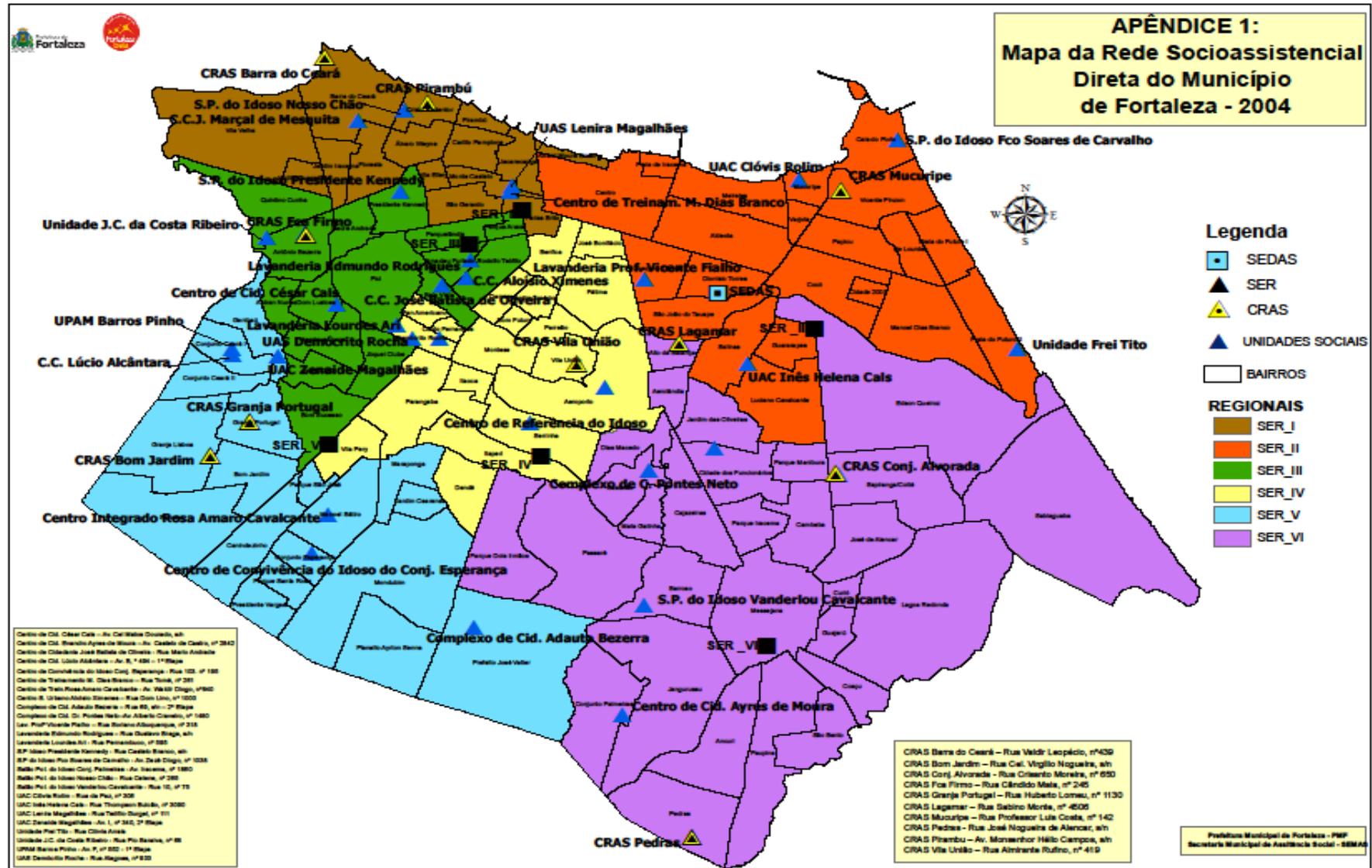
Por meio de muitas lutas, como citado no foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social, através da Lei Complementar nº 0039, de 10 de julho de 2007, publicada no Diário Oficial do Município em 13 de julho de 2007, com objetivo de coordenar a Política Municipal de Assistência Social, em consonância com os objetivos e as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social.

---

<sup>41</sup> Ver Figura 06.

<sup>42</sup> Ver Figura 07.

Figura 06. Mapa da Rede Socioassistencial de Fortaleza em 2004



Fonte: SEMAS, 2011.



No período de 2008 a 2010, foram implantados ainda os CRAS<sup>43</sup>: Praia do Futuro; Conjunto Esperança; Santa Rosa, Siqueira e Canindezinho, sendo os três últimos territórios do PRONASCI. Através de estudos socioterritoriais realizados pela equipe de territorialização, alguns CRAS foram deslocados, como o CRAS Alvorada, que passa para o território do Edson Queiroz (Dendê); o CRAS Santa Rosa, que foi deslocado para o bairro Mondubim (Comunidade Aracapé); CRAS Couto Fernandes (antigo Demócrito Rocha), CRAS Genibaú (deslocado para a divisa entre os bairros Conjunto Ceará I e Genibaú); CRAS Mondubim (antigo CRAS Aauto Bezerra, no bairro José Walter e CRAS Bela Vista (antigo CRAS Francisca Firmo, localizado no bairro Antônio Bezerra). O CRAS Siqueira também foi extinto, tendo em vista o comprometimento da estrutura física do local, cedida por uma associação e a dificuldade de localizar um prédio acessível para a população e com condições legais de compra ou aluguel pelo município.

Foram criados também os seguintes equipamentos da Proteção Social Especial: Centro de Atendimento à População em Situação de Rua – CAPR (criado em 2007 e transformado em CREASPOP, em 2010); I Centro de Referência Especializado de Assistência Social (2008); Espaço de Acolhimento Noturno – EAN (criado em 2009); Casa de Passagem (criada em 2010); II Centro de Referência Especializado de Assistência Social (2010) e transição da coordenação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, para a SEMAS, também em 2010.

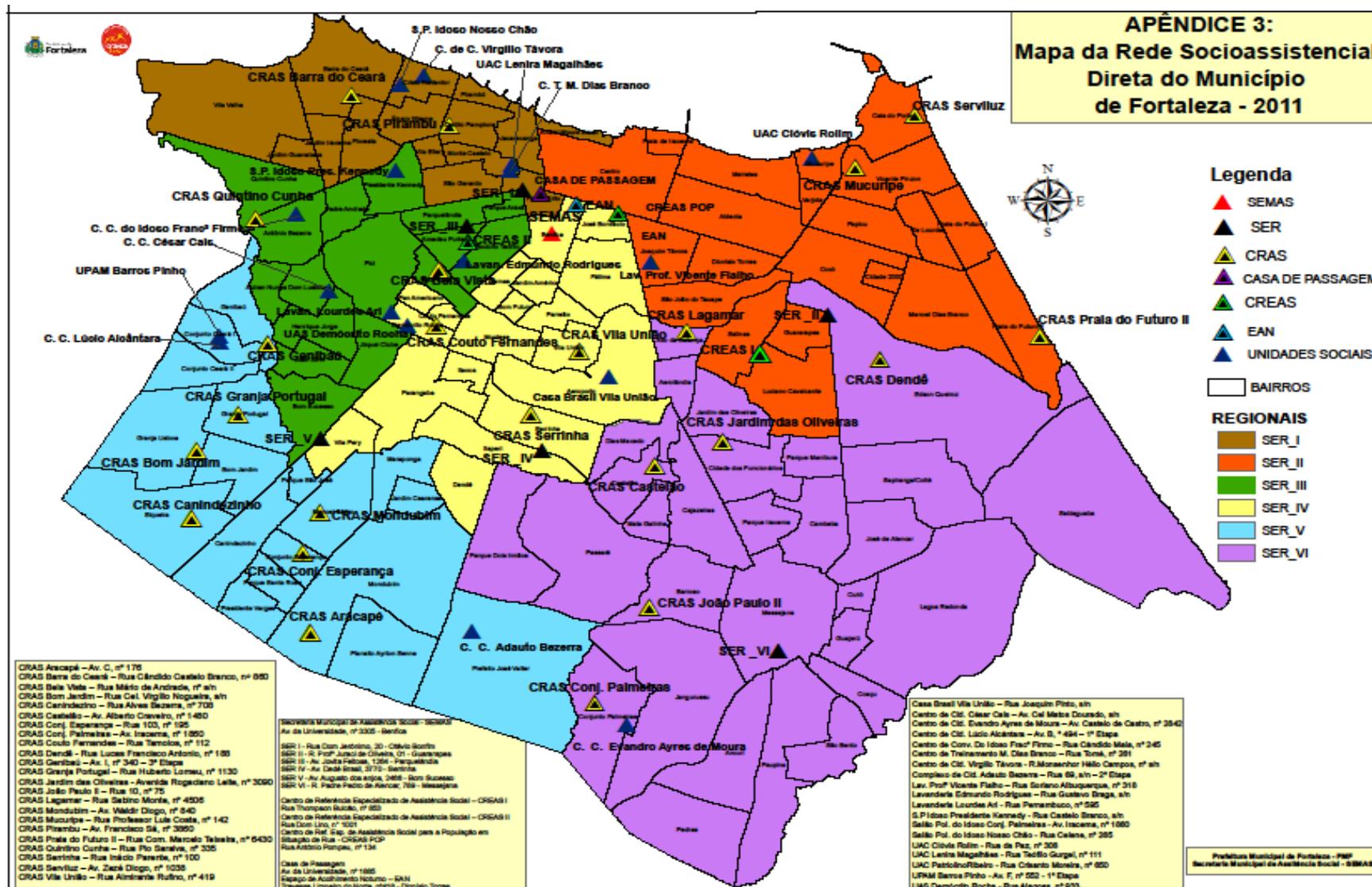
A rede de execução direta sob a gerência da SETRA é composta atualmente por<sup>44</sup>: 03 (três) Centros de Referência de Qualificação Profissional (antigas Casas Brasil); 03 (três) Unidades SINE-PMF; 24 (vinte e quatro) CRAS; 06 (seis) CREAS; 02 (dois) CentrosPOP e 01 (uma) Casa de Passagem (SETRA, 2014).

---

<sup>43</sup> Ver Figura 08.

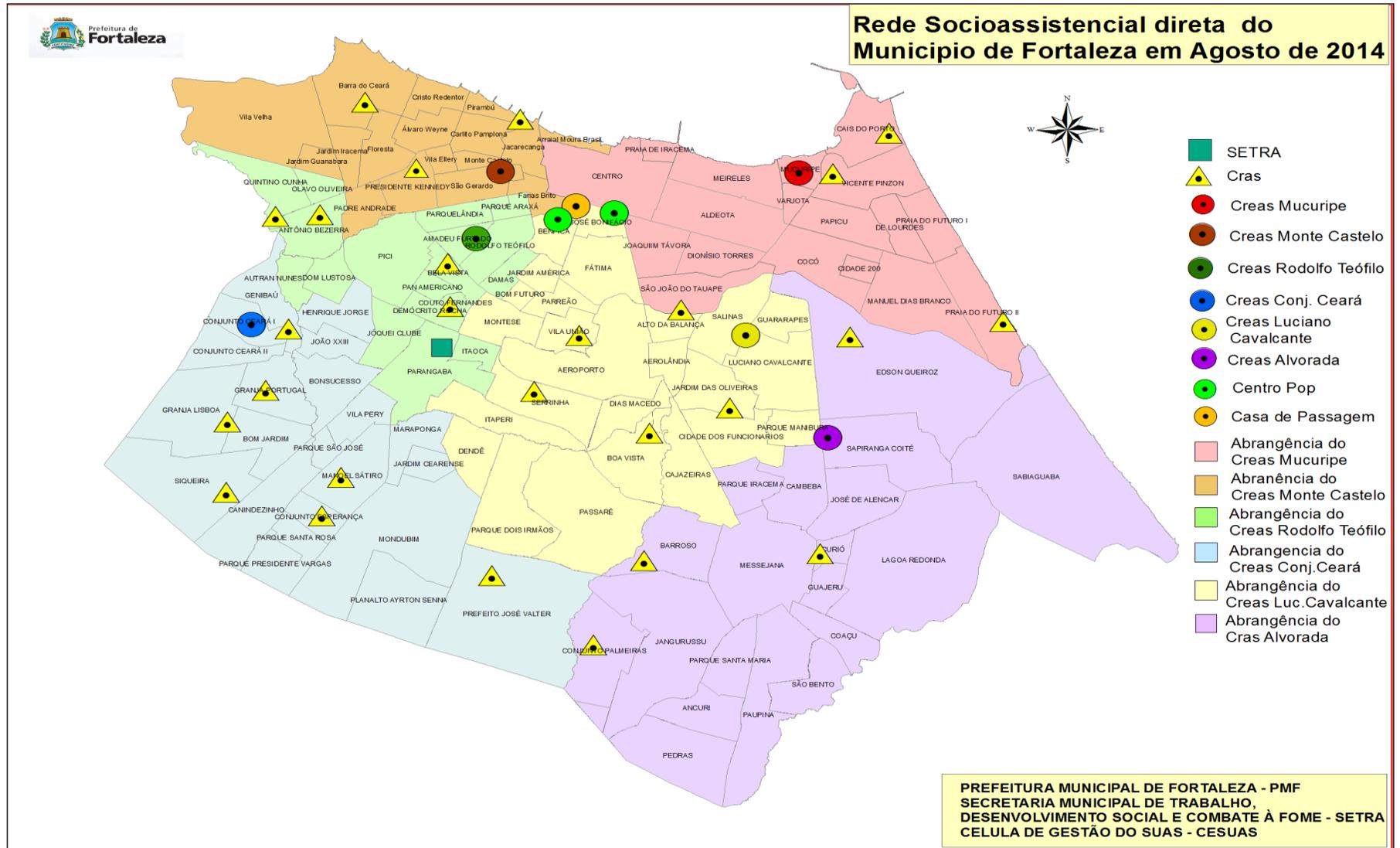
<sup>44</sup> Ver Figura 09.

Figura 08. Mapa da Rede Socioassistencial de Fortaleza em 2011



Fonte: SEMAS, 2011.

Figura 09. Mapa da Rede Socioassistencial de Fortaleza em 2014



Fonte: SETRA, 2014.

Mediante o exposto, podemos acompanhar através da cartografia a ampliação da rede socioassistencial de execução direta de Fortaleza, desde a aprovação do SUAS em 2004, aos dias atuais, simbolizando muito além do registro, mas os avanços e retrocessos no cenário da assistência social no município.

### 3.2.2. O delinear da territorialização da assistência social em Fortaleza: limites e possibilidades.

Algumas experiências de territorialização da política de assistência social foram se consolidando no contexto nacional, com destaque para a Prefeitura de Belo Horizonte, que iniciou o seu processo em 2005, fornecendo as bases para a Prefeitura de Fortaleza iniciar o delinear de seu processo.

A consultoria de Belo Horizonte (2008-2009) foi fundamental no processo de orientação para construção de alguns produtos. A mesma foi composta por três fases, com o objetivo de desenvolver metodologias para implantação e organização dos serviços socioassistenciais em Fortaleza, na perspectiva de potencialização do trabalho preventivo e em redes nos territórios, tendo por foco a Proteção Social Básica, o que resultou na construção, pela equipe da Coordenação de Gestão do SUAS, de uma proposta teórico-metodológica de territorialização da Proteção Social Básica no município, detalhada posteriormente.

Foi desenvolvido também, pelos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte e a equipe de Fortaleza, o Índice de Vulnerabilidade Social municipal – IVS<sup>45</sup>. Este consiste num Indicador composto, produzido em parceria com a Consultoria da Prefeitura de Belo Horizonte, realizada no período de 2008 – 2009 e alvo de grandes polêmicas, principalmente no tocante aos interesses políticos da gestão, não conseguindo ser utilizado com toda a sua potencialidade no município.

Dessa forma, o município avançou no conhecimento da distribuição de seus equipamentos sociais nos territórios, tendo a cartografia de sua rede socioassistencial de

---

<sup>45</sup> O IVS não foi atualizado pela SETRA, com base no Censo do IBGE (2010). O referido índice não vem sendo utilizado como referência para a secretaria, como podemos perceber na apresentação de índices e indicadores que compõem a sua agenda estratégica.

execução direta, bem como a noção fundamentada das áreas descobertas, conseguindo visualizar os territórios maior vulnerabilidade social.

Com uma equipe constituída por assistentes sociais e geógrafo, o município conseguiu elaborar os produtos diversos que fortaleceram esse eixo do SUAS, inclusive no cenário externo à SEMAS, nas articulações com outras políticas públicas municipais.

As principais ações desenvolvidas pela equipe de territorialização de Fortaleza, de (2008 – 2011), foram: georreferenciamento e geoprocessamento dos equipamentos socioassistenciais; mapeamentos e organização socioterritorial dos serviços; construção de mapas e estudos socioterritoriais; coleta de dados socioterritoriais secundários; articulações com as outras políticas municipais e estadual para construção da proposta de metodologia para a territorialização da assistência social m Dessa forma, o município avançou no conhecimento da distribuição de seus equipamentos sociais nos territórios, tendo a cartografia de sua rede socioassistencial de execução direta, bem como a noção fundamentada das áreas descobertas, conseguindo visualizar os territórios maior vulnerabilidade social.

Com base no documento elaborado pela SEMAS em 2009, intitulado “Proposta teórico-metodológica para a territorialização da proteção social básica de Fortaleza”, os CRAS localizados nos bairros que compunham a Secretaria Executiva Regional V, consistiram na proposta piloto para a materialização desse processo.

Para a organização dos serviços socioassistenciais nos territórios foram desenvolvidas propostas diferenciadas para a territorialização da Proteção Social Básica de Fortaleza, atentando para as especificidades de cada equipamento: implantação de novos CRAS; implantação de CRAS com mudança de endereço; e, territorialização de CRAS implantados anteriormente. A tabela abaixo consolida os passos metodológicos, construídos pelo documento, com base na Consultoria de Belo Horizonte.

A tabela abaixo aborda de forma sintética os passos metodológicos desenvolvidos para a territorialização da política de assistência social de Fortaleza.

**TABELA 01. SÍNTESE DA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE TERRITORIALIZAÇÃO**

PASSO	AÇÃO PROPOSTA
1.	- Construção e validação da proposta de territorialização da proteção social básica, com Coordenação de Gestão do SUAS, Coordenação de PSB e gabinete da SEMAS.
2.	- Coleta dos endereços dos novos CRAS junto a Coordenação de PSB. - Georreferenciamento dos equipamentos onde funcionarão os novos CRAS.
3.	- Realização de Estudos socioterritoriais sobre os bairros, onde estarão localizados esses CRAS, com a utilização de dados secundários.
4.	- Socialização dos estudos socioterritoriais para Coordenação de PSB, DAS, Coordenações dos CRAS implantados anteriormente e profissionais que irão compor a equipe dos novos CRAS.
5.	- Visita exploratória aos bairros, onde estão localizados os novos CRAS, com a utilização de trabalho de campo para uma primeira aproximação com a realidade local. - Troca de experiências entre CGSUAS, PSB, Núcleo de Participação Popular, DAS, CRAS novos e CRAS implantados anteriormente para apresentação dos territórios cobertos pela SER. - Apresentação da proposta teórico-metodológica de territorialização da proteção social básica para o CMAS. - Identificação dos limites dos territórios que compõem a SER, suas localidades, bem como suas barreiras socioterritoriais (geográficas, sociopolíticas, econômicas, culturais, entre outras). - Elaboração de mapas que representem os elementos acima descritos.
6.	- Construção de polígonos preliminares para a delimitação dos territórios de abrangência dos CRAS da SER.
7.	- Pactuação interna das áreas de abrangência e definição de estratégias para a articulação com os demais elementos da rede socioassistencial local (Gabinete, CGSUAS e PSB). - Readequação dos polígonos. - Pactuação interna das áreas de abrangência e definição de estratégias para a articulação com os demais elementos da rede socioassistencial local – (CGSUAS, PSB, DAS e profissionais dos CRAS). - Mapeamento dos territórios de cobertura dos novos CRAS, com a utilização de trabalho de campo (equipamentos sociais, localidades, lideranças locais, aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais, etc) e início da elaboração do diagnóstico socioterritorial. - Readequação dos polígonos
8.	- Sensibilização dos sujeitos de referência dos territórios (que contribuíram com o processo de visita, mapeamento e identificação dos limites socioterritoriais) - Pactuação externa das áreas de abrangência dos CRAS junto à Rede Socioassistencial local – (CGSUAS, PSB, profissionais dos CRAS, CMAS, usuários, representantes da sociedade civil organizada). - Readequação dos polígonos
9.	- Elaboração do diagnóstico socioterritorial preliminar dos territórios de abrangência.
	- Apresentação interna do produto das construções coletivas.

10.	- Apresentação externa do produto das construções coletivas.
11.	- Implantação dos serviços dos CRAS (caso já tenham começado algum atendimento, fazer readequações de acordo com a demanda local).
12.	- Atualização periódica dos dados referentes aos territórios junto às equipes dos CRAS e à Coordenação da PSB.

Fonte: Dados do documento elaborado pela SEMAS (2009) e síntese da pesquisadora.

De acordo com a proposta teórico-metodológica acima mencionada, para a concretização da territorialização da Proteção Social Básica, especialmente no tocante à delimitação socioterritorial dos CRAS, passo 06 do documento, é necessário se definir uma técnica para a visualização dos territórios maior vulnerabilidade social, prioritários para referência desses CRAS.

Contudo, por questões de cunho político, sobretudo por temer as possibilidades que esse instrumento de gestão oferece, descortinando as potencialidades e as dificuldades da gestão, a equipe não conseguiu materializar a proposta construída como um todo, não sendo possível o envolvimento da sociedade civil no processo decisório dos territórios de abrangência dos CRAS.

Mediante a negação posterior do Índice de Vulnerabilidade Social – IVS pela gestão, os técnicos apresentaram na proposta teórico-metodológica algumas alternativas ao índice, para as delimitações das áreas de abrangência dos CRAS: delimitação socioterritorial dos CRAS com base na concentração de beneficiários do Bolsa Família, com a utilização de mapas coropléticos; delimitação socioterritorial com base na concentração de beneficiários do Bolsa Família, com a utilização da geocodificação e delimitação socioterritorial com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano, por setor censitário.

A delimitação socioterritorial dos CRAS, com a utilização de mapas coropléticos, apresenta a distribuição dos beneficiários do Bolsa Família de Fortaleza, por logradouros. Essa distribuição se dará com a utilização da base cartográfica do município, contendo a divisão de bairros, ruas e quadras. A esta base será adicionada a informação referente ao número de beneficiários do Bolsa Família, com base nas informações extraídas do banco de dados do Cadastro Único, tendo como produto final um mapa com gradiente de cores, representando essa concentração.

O uso dessa técnica, apesar de representar essa distribuição, apresenta limitações referentes à disparidade entre as ruas contidas na base cartográfica de Fortaleza, de 1995 e as ruas sinalizadas no Banco de Dados do CADÚNICO. Outra questão que pode dificultar as análises trata-se das ruas estarem distribuídas além dos limites dos bairros. Nesse caso, como trabalhamos com a concentração por ruas, se torna inviável a possibilidade de identificação acerca da localização precisa ou aproximada de cada beneficiário por logradouro.

A delimitação socioterritorial dos CRAS, com a utilização da técnica de geocodificação, consiste na localização aproximada dos beneficiários, com base no banco de dados do Cadastro Único de Fortaleza, através do cruzamento deste, com informações contidas em arquivos cartográficos cedidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA, referentes aos logradouros oficiais.

O uso da geocodificação apresenta uma alternativa para a identificação de bancos extensos, como o do Bolsa Família, sendo inviável o seu georreferenciamento, já que esta técnica requer um suporte e investimento de recursos elevados.

A geocodificação apresenta também alguns limites, tendo em vista a utilização de arquivos cartográficos, com logradouros oficiais e a existência de ruas e becos não-oficiais, contidos no CADÚNICO, mediante o público específico da Política de Assistência Social, que muitas vezes residem em áreas de risco e ocupações.

Para a delimitação com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH será necessário a adequação desse índice, construído pelo CETREDE, do nível de bairro para o de setor censitário, através de uma consultoria com um estatístico.

Além da readequação da proposta teórico-metodológica anteriormente construída, os profissionais foram orientados a não utilização do termo *territorialização* nos documentos elaborados, precisando encontrar sinônimos para o eixo estruturante do SUAS.

Nesse contexto, os diagnósticos socioterritoriais foram sendo construídos, atropelando processos, ou melhor, os chamados passos metodológicos. É válido lembrar que, de acordo com orientações do MDS, a primeira estratégia para a implantação de um CRAS é a realização de um diagnóstico socioterritorial, para posterior implantação dos

seus serviços. Contudo, em Fortaleza, a territorialização foi utilizada para justificar os interesses de gestão.

### 3.2.3. O eixo territorialização e a realidade do CRAS Bom Jardim.

O CRAS Bom Jardim foi um dos primeiros CRAS implantado em Fortaleza, ainda no ano de 2004, tendo como parâmetros de escolha seu baixo índice de desenvolvimento humano e a existência de um equipamento social disponível, elementos esses que embasaram a implantação dos dez primeiros CRAS, já que para tanto, não foram elaborados diagnósticos socioterritoriais anteriormente.

A primeira unidade de funcionamento do CRAS Bom Jardim foi a Creche e Escola de Educação Infantil Dolores Alcântara. Posteriormente, mudou para a unidade em que está situado até os dias atuais, localizada na Rua Coronel João Corrêa, 2023, Granja Lisboa. É importante mencionarmos que as coordenadas geográficas do CRAS Bom Jardim definem a sua localização na área limítrofe entre os Bairros Granja Lisboa e Bom Jardim.

De acordo com a base oficial de bairros da Prefeitura de Fortaleza, a Regional V é composta por: Bom Jardim, Canindezinho, Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Conjunto Esperança, Genibaú, Granja Lisboa, Granja Portugal, Jardim Cearense, Manoel Sátiro, Maraponga, Mondubim, Planalto Ayrton Senna, Prefeito José Walter, Presidente Vargas, Santa Rosa, São José e Siqueira.

Segundo a SEPLA<sup>46</sup> (2007) a presente regional apresenta uma área de 6.346 hectares. Possui 10 (dez) bairros com IDH baixo e apresenta IVS elevado, de 5,15. Em relação a equipamentos públicos municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, a Regional conta com 143 escolas da rede pública e 190 da rede particular; 20 unidades de saúde, destas 02 são hospitais, 01 Distrito de Saúde, bem como 08 CRAS, localizados nos bairros Conjunto Ceará I, Granja Portugal, Mondubim, Conjunto Esperança, Granja Lisboa, Manoel Sátiro, Siqueira (existem 2 CRAS neste bairro) (SEPLA, 2007; SEMAS, 2009).

---

<sup>46</sup> Secretaria extinta na gestão atual. Vale lembrar que os dados regionalizados não foram atualizados, já que esse não tem sido mais o direcionamento de organização do território, trazendo perdas para as análises por regiões administrativas.

É ainda comum a utilização da agregação de alguns bairros dessa regional , para a configuração do chamado *Grande Bom Jardim*, formado por: Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Siqueira e Granja Portugal.

De acordo com o Diagnóstico Socioterritorial do CRAS, construído em 2012, a ocupação do território por esta nova equipe de profissionais se deu de forma participativa, com a troca de experiências e aproximação com esse extenso e expressivo território.

Do período de implantação do SUAS no município até a construção da territorialização e implantação do CRAS Canindezinho, ambos em 2009, o CRAS Bom Jardim também atendia também aos bairros Canindezinho e Siqueira, por estarem descobertos e situarem-se relativamente próximos.

Os territórios<sup>47</sup> de abrangência do CRAS Bom Jardim hoje, consistem nos bairros Bom Jardim e parte do Granja Lisboa, este, subdividido com o CRAS Granja Portugal, para o melhor acesso da população. Segundo a SETRA (2014), a referência do CRAS Bom Jardim é hoje de 20.933 famílias.

O Barrio Bom Jardim é composto pelas seguintes localidades: Urucutuba, Parque São Vicente, Santo Amaro e Pantanal. Possui uma área de 253,1 ha e população de 34.507. Seu IDH é de 0,194, considerado baixo. Apresenta ainda 16.894 famílias inscritas no Cadastro Único e dessas, 13.358 são contempladas com o Programa Bolsa Família.

Dos equipamentos da rede de proteção social local, mapeados pela SEMAS (2012), podemos perceber a predominância da política de educação, com as seguintes escolas: EMEIF Chagas Moura; EMEIF M<sup>a</sup> de Oliveira Lemos; EMEF Prof<sup>o</sup> Edilson Brasil Soares; EMEIF Catarina Lima da Silva; EMEIF Batista Nova Aliança; EMEIF Herbert de Souza; EMEIF Prof<sup>a</sup>Lireda Facó; EMEIF Raimundo Moreira Sena; EMEIF Santa Isabel; EMEIF Sebastiao de Abreu; EMEIF Ulisses Guimaraes; Escola Crescer e Aprender.Escola Santos Dumont; Creche Municipal Manoel Malveira Maia;Creche Municipal Raimundo Moreira Sena. Já o equipamento da política de saúde mencionado foi o Centro de Saúde Argeu Herbster.

---

<sup>47</sup> Ver Figura 10.



No tocante ao Barrio Granja Lisboa, este é composto pela localidade Santa Cecília. Possui uma área de 619,4 ha e população de 49.852. Seu IDH é de 0,169, considerado baixo. Apresenta ainda 4.039 famílias inscritas no Cadastro Único e dessas, 2.996 são contempladas com o Programa Bolsa Família.

Dos equipamentos da rede de proteção social local, mapeados pela SEMAS (2012), podemos perceber também a predominância da política de educação, com as seguintes escolas: Creche Municipal João Mendes de Andrade; Creche Municipal Maria Dolores Petrola de Melo Jorge; Creche Municipal Rachel Viana Martins; CMES Dom Ant<sup>o</sup> Almeida Lustosa; EMEIF João Mendes de Andrade; EMEIF Manoel Malveira Maia; EMEIF M<sup>a</sup> Dolores Petrola de Melo Jorge; EMEIF Rachel Viana Martins. Já os equipamentos sociais da política de saúde mencionados foram: UBASF Dom Lustosa; C.S. Guarany Mont'alverne e C.S. Edmilson Pinheiro.

A definição territorial do CRAS Bom Jardim esteve inserida no projeto piloto elaborado pela SEMAS, em consonância com a metodologia desenvolvida por Belo Horizonte, seguindo assim os passos metodológicos e todos os limites do processo, relatados no item anterior. O mapa abaixo

Os estudos socioterritoriais foram aliados aos trabalhos de campo, participando do processo a coordenadora do CRAS à época, a técnica de referência do DAS V, representantes da SEMAS e lideranças comunitárias, que facilitaram os acessos e indicaram as dificuldades e potencialidades dos territórios.

#### **4. OS RESULTADOS DO TRABALHO DE CAMPO À LUZ DO ARACABOUÇO TEÓRICO.**

Conforme exposto no percurso metodológico que compõe as notas introdutórias do presente trabalho, tivemos como sujeitos da pesquisa de campo 04 (quatro) gestores da SETRA e 04 (quatro) profissionais do CRAS Bom Jardim, totalizando cinco horas, trinta minutos e trinta e seis segundos de gravação.

Buscamos assim, articular todo o arcabouço teórico-metodológico utilizado nos capítulos anteriores, para uma exposição da ótica dos atores que contribuíram com o trabalho de campo e constroem e reconstróem a política de assistência social em Fortaleza, cotidianamente.

#### **4.1 A Política de assistência social em Fortaleza e o eixo territorialização sob a ótica dos gestores da SETRA.**

##### 4.1.1 Perfil dos entrevistados.

Os entrevistados são todos do sexo feminino e assistentes sociais de formação, tendo concluído a graduação na Universidade Estadual do Ceará – UECE, sobretudo no período que varia de 1981 a 2000. Estão na faixa etária considerada jovem, entre 27 e 41. O início no exercício da política de assistência social de é principalmente entre 2002 e 2004. Já a experiência de trabalho em Fortaleza tem por predominância o ano de 2013, período que marca o novo cenário político municipal, com início da gestão do Prefeito Roberto Cláudio. Quanto às qualificações, encontramos todo o universo com especialização, e a grande maioria com mestrados e doutorado em andamento.

##### 4.1.2 A percepção dos sujeitos acerca da extinção da SEMAS e a criação da SETRA.

Sobre o processo de extinção da SEMAS e criação da SETRA, com a nova reforma administrativa do município implantada a partir de 2013, as gestoras responderam:

[...] a transição do comando único que seria uma política exclusiva da assistência para vim congregar com mais duas políticas. Mas eu entendo que é um movimento nacional, né, a gente parte de um ministério que também acha que não deve haver essa exclusividade na gestão duma política e que uma política tem que vir atrelada a outra e que isso vai favorecer o fluxo. Na prática eu acho que há uma perda né, na gestão da política de assistência social e até das outras políticas que vierem agregar, porque você não consegue dimensionar e operacionalizar isso no cotidiano, quando a gente vê isso na ponta, nos CRAS fica difícil a comum comunicação, entre o equipamento da assistência e o de Segurança Alimentar. Para que o usuário entenda, que tudo isso tá ali dentro é muito mais difícil né, quando existia a referência de só uma política, fica mais fácil para o entendimento deles, até por que a assistência só é uma direção imensa, envolver mais duas que também são imensas. Mas, eu entendo que nessa sociedade pós-neoliberalismo, a ideia da gestão é essa mesmo, confundir o usuário e aí acaba ficando confuso e não entende direito o que ele recebe né. Ele só sabe que tá tendo alguma coisa ali, às vezes é um Cadastro Único, às vezes é um benefício, que pode ser da assistência, pode ser do trabalho e pode ser de SAN e é um movimento nacional né (Gestora 01).

Então, a SETRA tem o eixo da segurança alimentar, da assistência social e trabalho qualificação profissional. E aí a estrutura administrativa dela organizacional hoje é para dá conta das três políticas setoriais. Então, essa foi uma opção do próprio secretário e eu participei do processo de estrutura desse organograma que tem hoje. As três políticas elas dialogam, elas se articulam, mas cada uma consegue manter sua linha (Gestora 02).

Para mim não foi uma surpresa trabalhar, numa secretaria que também tinha trabalho, tinha segurança alimentar, tinha outras políticas. Porém, o que eu sempre venho acompanhando, é que se achava por todo o trabalho que foi feito, né, que se desvinculou da educação, tinha assim, uma secretaria própria e hoje a secretaria de assistência social não é mais própria. Mas no meu entendimento, o público é o mesmo. O público da assistência social é o público que precisa de qualificação do trabalho e é o público que precisa da segurança alimentar. Então eu não vejo hoje, a assistência social, ela isolada dessas duas políticas. A gente se sente um pouco frustrada por conta de sempre a assistência social ser colocada em segundo plano. De sempre se ter uma política que quer puxar a assistência. Mas assim, como nós trabalhamos hoje juntas, nós estamos vendo os resultados fluírem melhor (Gestora 03).

Na realidade, a recepção foi um choque né, eu acho que é um quadro que melhor define [...] a gente lutou né, para conquistar a secretaria específica, a gente realmente lutou por isso. Imaginar que não teria mais essa especificidade e aí a gente viu que pronto, era isso, não tinha mais o que ser feito, porque tinha sido fechado. A prática mesmo cotidiana é realmente de fazer com que apesar de não ser mais aquilo que a gente sempre desejou, termina sem ser a prioridade e aí cotidianamente, dentro das nossas ações, a gente trabalha nesse sentido de não se culpar, já que nesse momento é a situação que foi posta [...] entendendo que dentro do contexto que a gente entrou e viu de forma macro a assistência social, ela não é uma política prioritária (Gestora 04).

Podemos perceber que duas, das quatro entrevistadas, percebem a extinção da SEMAS como um retrocesso para a política de assistência social em Fortaleza, com a perda de visibilidade, no contexto das outras políticas, bem como para os seus próprios usuários, que já estavam começando a entender a especificidade da política. Contudo, as gestoras 01 e 04 tentam concretizar um trabalho qualificado, mesmo inseridas em um tenso cenário, pré-definido pela lógica da gestão municipal atual, que mais uma vez relega a assistência social, como foi percebido em todo o seu processo histórico, abordado no Capítulo I, o qual rememora desde a época da Fundação de Serviço Social. Já as gestoras 02 e 03, reproduzem o discurso oficial da gestão, com argumentos fundamentados na importância do diálogo entre as políticas públicas.

Assim, percebemos que a assistência social em Fortaleza mais uma vez perde sua visibilidade, retornando à condição de coordenadoria, trazendo como marca a descontinuidade dos avanços e conquistas históricas. A assistência é alicerçada à política de trabalho, se configurando como uma política frágil, que precisa de sustentação, mesmo

após a conquista de um marco legal que regulamenta o Sistema Único de Assistência Social.

#### 4.1.3 Percepção acerca da relação entre o órgão gestor e as Secretarias Executivas Regionais.

No tocante a extinção dos Distritos de Assistência Social, localizados nas Secretarias Executivas Regionais, todas as entrevistadas concordaram com essa modificação, argumentando que se tratava de um comando paralelo.

[...] quando eu cheguei era um comando paralelo né, porque não se cabia você ter um CRAS na Barra do Ceará, onde para gente fazer uma reforma, precisava pedir autorização ou pedir recurso ou organizar toda a estrutura via Regional; quando você tem uma distribuição benefícios e eventuais que você vai estabelecer metas de atendimento, você teria comando aqui, só que antes não, ia ter Distrito e o Distrito ia direcionar (Gestora 01).

O Prefeito autorizou que cada política setorial faça a sua regionalização. A educação já fez a dela, a saúde já fez a dela nós vamos fazer a nossa, que é mais do que a territorialização. Nós precisamos territorializar os CRAS, mas nós precisamos criar regiões dentro da cidade, que é agrupar territórios. Isso aí a gente não fez. Pode ser que alguns territórios elas coincidam com um território de regional. Mas nós não fizemos esse exercício ainda. Então para ter o controle, o comando único, a gente teve que realmente concordar de tirar o distrito de assistência (Gestora 02).

A meu ver melhorou. Eu também participei da época que era Distrito de Assistência Social e ficava muito ligado à Regional. A chefe de distrito ela tinha o domínio de todos os equipamentos que tavam dentro do seu território de abrangência. Regional IV, tinha seus CRAS, tinha seu CREAS e fim, tinha todos os serviços de assistência social. Eles tinham como referência a chefe de distrito. Muitas vezes não tinham contato nem com os coordenadores, gerentes das proteções, nem com o próprio secretário. Era uma distância muito grande entre a ponta e o secretário. Hoje não. Hoje o secretário ele vai pra ponta. O secretário está presente nos CRAS, ele tá presente nos CREAS. Então, na minha visão, isso foi um ganho pra gente. Porque ficava como se existisse dois secretários, dois comandos. Um tá no comando da SETRA, outro lá no comando do distrito. Então, pra onde é que eu vou, SETRA ou distrito (Gestora 03).

[...] ainda se tem uma espécie de coordenadoria que é composta por articuladora que tem esse papel de articular as ações da assistência dentro daquele território e fazer um *link* entre a Regional e a Secretaria, mas, altera completamente essa relação né, porque você não tem mais um setor que funcionava o comando e a secretaria né, e aí você tem uma pessoa que é do secretário regional e que articula com a Secretaria. É uma fala muito recorrente de quem era chefe de distrito que servia a dois senhores, é como se tivesse dois secretários né, mas com essa reforma, isso ficou bem estabelecido, sempre deixando muito claro que não é uma extensão da Secretaria, na realidade é um articulador que tá ali pra facilitar essa relação entre a Regional e a SETRA (Gestora 04).

Contudo, nas falas acima, percebemos que os Distritos de Assistência Social foram extintos, mas que ainda existe um núcleo de Cadastro Único nas SER's. Também podemos destacar que, esse novo reordenamento se apresenta um pouco confuso, quando temos a extinção dos DAS's e o ao mesmo tempo, o fortalecimento dos Distritos das políticas de Educação e Saúde, nas SER's. Nas palavras da gestora 02, esse processo não é definitivo e cita uma regionalização de forma aleatória, o que não mencionado pelas outras gestoras.

#### 4.1.4 Percepção acerca da relação entre o órgão gestor e os CRAS.

Sobre a relação entre os CRAS e a SETRA, as gestoras apontaram uma maior proximidade, desde visitas periódicas a reuniões sistemáticas. Apontaram ainda que o secretário busca participar de muitos desses momentos.

Eu acho que a gestão anterior avançou quando conseguiu um Comando Único, acho que ela fragilizou-se quando achou que o Comando Único significava comando absoluto dentro de uma secretaria, ela se distanciou da ponta enquanto gestão e confiou que gerir é estar aqui e deixar as coisas acontecerem lá, isso ficava muito distante; Né, e com a saída dos coordenadores da outra gestão, final desse ano foi se tornando ainda mais claro quando a outra equipe entrou que pegou as convivências e cadê essas pessoas (Gestora 01).

Desde o ano passado quando a gente assumiu o cotidiano a gente tem uma agenda de visitas, diárias. A equipe de PSB sai todo dia no carro do CRAS, justamente pra fazer essa aproximação, e mostrar que a gente tá junto. Você está lá dentro do equipamento, sabendo quais as fragilidades que tem, além do mais agora, que nós não estamos nós estamos sem a figura do coordenador, desde o começo do ano (Gestora 02).

Uma vez por mês a gente faz as reuniões temáticas, onde tem a participação também do secretário, e que eles chamam de reuniões metodológicas. A gente leva um tema. Tem um tema que a gente aborda, com todos os coordenadores dos CRAS, né e o secretário vai. Ele unifica toda a fala dele. Todos os coordenadores eles sabem como é a dinâmica da SETRA, como é que a SETRA hoje funciona, quem é o secretário, quem é o secretário executivo. Então sempre se faz presente, ou o secretário ou o executivo e a coordenação (Gestora 03).

Na realidade é a porta de entrada digamos né, dos CRAS para a Secretaria, da proteção social básica né. Se criou a gerência e agregou para além da parte mais técnica, agregou a parte de manutenção. Por um lado, assim, é bom, no sentido que você consegue fazer esse planejamento macro você consegue e tá dando esse retorno de uma forma mais uniforme mesmo em todos os CRAS (Gestora 04).

As gestoras 01, 03 e 04, ressaltam também a importância desse acompanhamento sistemático para a construção de planejamento e monitoramento adequados à realidade dos equipamentos socioassistenciais.

#### 4.1.5 Concepção de territorialização da política de assistência social.

No tocante à perspectiva territorial para o SUAS, as gestoras apontaram:

É eu acho assim, priorizou - se muito a questão, a gente vai atender o lugar mais pobre dos pobres né, vamos pensar assim, em relação as, como é que eu vou dizer, vulnerabilidades econômicas. Só que você só cobre aquele entorno ao redor do CRAS. Você esquece toda a dimensão do que o CRAS é, por que o CRAS não é só você chegar ali e fazer o cadastro e aí viver essa questão ideológica: será que a ideia era visibilizar o cadastro a áreas que estavam descobertas e que você via que eram áreas extremamente vulneráveis [...] enfim, aí é a mesma coisa que pode acontecer agora com o José Valter que vai abrir o conjunto habitacional lá com cinco mil casas né, e aí também já tão falando, vai ter um CRAS lá, então é um CRAS exclusivo para o Conjunto José Valter? E aí, tem que pensar o que é o CRAS a dimensão que ele é, não é só o entorno [...] (gestora 01).

Você pode agrupar por identidades e por espaços de convivência. Espaço de moradia. Quando você faz isso você vai chegar em bairros e em comunidades. Nós não podemos atender comunidades, porque nós não temos, é muito complexo. (Gestora 02)

Bem. Eu não consigo, ver nenhum trabalho fluir, se ele não tiver territorializado. Por quê? Porque é dentro da territorialização que eu vou conseguir mapear as dificuldades, os avanços de um determinado território. É muito complexo eu pensar Fortaleza, uma metrópole, como um todo. Eu territorializando eu vou saber, que dentro do Bom Jardim, eu vou ter aquelas potencialidades, eu vou ter aqueles serviços, e eu vou ter aquela característica. Diferente quando eu pego um CRAS do Lagamar, que é outro público, com outra cultura, entendeu? Então a territorialização, ela me faz colocar dentro daquele território o que eles esperam. O que eles precisam pra crescer, pra se potencializar. Eu não consigo ver, um trabalho sem você conhecer seu território, sem você mapear aquele território, sem você saber o que tem dentro daquele território. (Gestora 03)

Essa territorialização dentro da concepção de que realmente o território ele é algo dinâmico né, ele acontece a partir do vivido, daquele cotidiano que a gente precisa acima de qualquer coisa respeitar isso, respeitar as pessoas que fazem esse território ser um território, e essas relações dentro desse território. Então assim, é muito difícil realmente você fazer com que a territorialização desse equipamento ela aconteça conforme está preconizado e aquilo que você acredita que deve ser realmente. [...] para que você estabeleça e delimite que área é essa ao mesmo tempo sabendo que essa área não é fechada, que não é porque se definiu para facilitar alguns processos organizacionais que isso impede que algumas pessoas possam ser atendidas onde realmente elas tenham uma relação melhor com aquele território, com aquele equipamento, mas que organizacionalmente a gente precisa definir (Gestora 04).

As quatro gestoras ressaltaram a importância do trabalho territorial. A gestora 01 considera que é necessário ir além do pensamento das áreas mais vulneráveis para a implantação dos CRAS, tendo que ser primordial o fácil acesso da população. A gestora 02 aponta o agrupamento por identidades. Já a gestora 03, para que se possa mapear dificuldades e potencialidades, sendo a territorialização imprescindível para qualquer trabalho. A gestora 04 enfatiza a perspectiva territorial como o espaço do vivido, o

cotidiano, as relações que se estabelecem, ideias presentes na PNAS (2004) e em Koga (2003).

#### 4.1.6 Compreensão da territorialização da política de assistência social em Fortaleza.

Sobre o processo de territorialização desenvolvido em Fortaleza a partir de 2004, as gestoras apontaram:

Eu vejo que tá muito complicado e descoberto, muito e eu procuro tentar entender o porquê da localização, daquele equipamento né, por que aquele equipamento naquele lugar, eu acho que foi uma opção de gestão ter colocado alguns equipamentos em áreas extremamente vulneráveis, mas eles não funcionam por que eles geram conflito de território, então eu tenho o CRAS onde ele só atende a comunidade do entorno porque a outra comunidade, todos os bairros do entorno não podem circular lá dentro porque há conflito de morte mesmo. Então, às vezes eu olho, também uma estrutura física completamente comprometida, nada a ver com que o MDS preconiza como estrutura física de CRAS e quando eu vou estudar a territorialização que foi construída na época, então eu me questiono o porquê daquela territorialização, eu acredito que deva ter um interesse administrativo, político, ideológico, por trás, mas que em alguns lugares não funciona, não funciona, por mais que você queira tentar convidar as pessoas elas mesmas falam 'ah eu queria parar de entrar ali dentro, a senhora eu queria parar de ser atendido ali, eu tenho que pegar num sei quantos ônibus andar num sei quantos quarteirões pra entrar no lugar onde não me garanto nem a segurança do retorno' e a própria distribuição de alguns bairros, é, a gente agora tava tentando reconduzir essa territorialização e você chegar em um bairros próximos ao CRAS, e as pessoas nunca terem ouvido falar do CRAS porque não é a referência do lugar, é como eu digo pra vocês de acho que houve aquela gestão um pouco de tentar operacionalizar conhecendo essa dimensão daqui sem vim de lá pra cá e isso me deixa questionando cadê as questões os 'ETs' dos orçamentos participativos, aquele momento da comunidade, a comunidade toda deveria se colocar e dizer não, esse CRAS aqui, esse bairro aqui ficaria melhor nesse CRAS aqui. Por que realmente a territorialização não favoreceu essa área? Agora, quais interesses que tinham por trás disso ou as ideias né, de gestão que por trás disso eu não sei, porque eu não estava. Eu sei que muito do que foi colocado não tá legal, a gente precisa redirecionar nessa instância (Gestora 01).

Então, a gente tá tentando fazer esse exercício aqui em Fortaleza. A gente primeiro define a territorialização da pobreza, das vulnerabilidades, dos riscos e a política do trabalho, da segurança alimentar vai crescer a partir dessas referências de CRAS. Está funcionando assim. Cada vez a gente descobre que ninguém sabe territorializar nada. A territorialização que a gente tinha foi a territorialização possível. Nós herdamos uma territorialização do possível. Que era o quê? Eu tenho um CRAS aqui, e você vai atender cinco mil famílias. E aquelas que não tem CRAS no setor? Elas não apareceram. Não sei se você entende. Eu digo assim, um CRAS são cinco mil famílias. Pegam as cinco mil ali e as que não estão dentro desse raio de cinco mil elas não entram no sistema. A primeira coisa que a gente fez foi mudar isso. Então a gente fez uma discussão do Cadastro Único. Aí com o tamanho da demanda a gente começou a ver que tinha CRAS, por exemplo, que fica numa Regional, aí a pessoa chegava e ela era da regional vizinha e ela não podia ser atendida. Então existia um pouco essa conversa. Aí o que foi que aconteceu, a gente ampliou e hoje a gente só tem dois CRAS que

estão com a referência de cinco mil. O restante é quinze mil, vinte mil (Gestora 02).

Nós pegamos realmente uma territorialização já feita, muito bem organizada e que nós estamos só alimentando né e revalidando essa territorialização. Inclusive nós estamos dando um *upgrade* no Cadastro Único, para que na hora que eu jogar um determinado bairro, inclua um determinado CRAS, ele já me territorialize aquilo ali, imediatamente, entendeu? Que ele já me diga que eu tenho tantas escolas, que eu tenho uma rede socioassistencial de forma indireta, que ele realiza tal trabalho, que eu tenho ali, uma incidência de abandono de idosos, né, que eu vou ter que trabalhar aquilo ali onde eu tenho um território que tem um grande índice de adolescentes em medidas sócio-educativas ou grandes índices de drogadição (Gestora 03).

A gente vem buscando, confesso que com muitas dificuldades, no dever de que realmente isso aconteça principalmente porque a gente se depara a todo o momento e é uma coisa já bem conhecida, de que você fazendo o processo de territorialização numa metrópole como Fortaleza, sem ter a cobertura necessária dos equipamentos pode ser, montar um quebra cabeça faltando 60% das peças. Então é por isso que eu digo que é uma grande dificuldade fazer essa territorialização acontecer na concepção você realmente acredita, porque é uma questão nesse sentido muito objetiva, né, a gente precisaria ter uma maior cobertura para poder fazer no formato (Gestora 04).

Mais uma vez a gestora 01 afirma que a territorialização implantada em Fortaleza levou em consideração às áreas mais pobres e vulneráveis e afirma se questionar sobre a implantação de alguns CRAS em determinados territórios. Declara ainda que sentiu falta da escolha da população, através de espaços de participação, como o Orçamento Participativo instituído na gestão anterior.

A gestora 02 acredita que a territorialização anteriormente realizada foi a do possível e também defende que o CRAS deve referenciar os territórios mais próximos, independente da anterior divisão por regional, deixando clara a perspectiva da gestão atual de não trabalhar com as regiões político-administrativas anteriores. Também em reafirma a ideia de um referenciamento de CRAS muito além das 5.000 famílias orientadas pelo MDS, nos documentos oficiais.

A gestora 03 afirma que recebeu uma territorialização organizada e que agora o trabalho é realimentar e melhorar os instrumentos de coleta e armazenamento de dados, como o Cadastro Único.

A gestora 04 explicita a dificuldade de se territorializar conforme se preconiza os documentos oficiais e o marco teórico, quando não se tem uma rede socioassistencial ainda insuficiente para o atendimento das complexidades de uma metrópole.

#### 4.1.7 Concepção de trabalho em rede na política de assistência social.

Sobre o trabalho em rede no contexto da política de assistência social, as entrevistadas ressaltaram:

Faz parte da cultura do lugar também e a gente tem que entender que a gente também não pode ir de encontro, tentar impor uma política de assistência que só se operacionaliza para nós [...] (Gestora 01).

Primeiro teve uma lei, né, que mudou o que é a entidade socioassistencial. Ela incluiu com reconhecimento, por exemplo, algumas entidades que fazem qualificação profissional com as entidades de assistência socioassistencial. E aí isso vai fazer um redesenho na rede. [...] nós estamos caminhado pra ter o vínculo SUAS e acabar com a figura do convênio. Por enquanto nós estamos preparando pra isso, que é cadastrar, identificar. O SUAS não pode dispensar a rede privada. A rede privada ela é necessária. Nós temos território que o setor público não entra e vai entrar através das entidades (Gestora 02).

São entidades da rede privada por que não necessariamente ela é da assistência social, ela pode ter algum programa e eles passam a tratar como rede privada viu, tem esse novo caráter, né, e aí a gente tá agora né ainda fresquinho, foi lançado o cadastro nacional das entidades de assistência social, que é um cadastro que ele é *online*. O gestor ele tem que a partir das entidades que são inscritas, realizando a visita como técnico de nível superior, pra que é, realmente conheça essa entidade, valide as informações que ela prestou, e dê um parecer acerca da atuação dela, se realmente ela atua na área da assistência social. Rede privada né, estranho daquilo que a gente tava acostumado a lidar né, como rede socioassistencial né, e aí traz muito à tona essa relação entre o público e o privado, sem dúvida nenhuma (Gestora 04).

As gestoras, de uma forma geral, destacam as mudanças no reconhecimento da entidade socioassistencial, preconizadas pela Lei 12.435, que regulamenta o SUAS e altera vários artigos da LOAS (1993), como salientado no primeiro capítulo do presente trabalho. Outro elemento de destaque é a ideia de uma *Rede Privada*, termo que vem sendo fortalecido nos documentos do MDS, o que acarreta uma série de questionamentos acerca da perspectiva nacional de materialização da assistência social como política pública.

#### 4.1.8 Compreensão acerca da rede socioassistencial de Fortaleza.

No tocante à rede socioassistencial de Fortaleza, as gestoras expuseram:

Bem conflituosa né, a gente tem que referenciar a família que eles estão atendendo, os públicos de convivências dessas famílias, eles não querem concordar com o que a gente preconiza, o que é uma convivência, o que é um espaço adequado para funcionar uma convivência, mas como os convênios estão se encerrando agora né, a gente tá revendo esses convênios e tá tentando levar eles o mais próximo possível do que realmente o MDS coloca como entidade que deve oferecer o serviço de assistência. A gente espera que melhore né, que eles pelo menos entendam que eles estão cuidando do serviço, mas sobre a nossa

gerência, porque a gente é que gerencia a oferta do todo daquele território, eles só executam um serviço, mas aquela família, quem atende somos nós. (Gestora 01)

Fortaleza a gente não tem uma rede estruturada, organizada sistematizada. Por que? Isso é processo histórico. Muitos anos a FUNCI foi executora da política de assistência social. Ainda do tempo de SEDAS. A FUNCI executava a política de assistência. Depois a FUNCI deixou de executar a básica e passou a executar só a especial. Então hoje você tem abrigos que deveriam ser da assistência social, mas que não aparece na nossa rede. Mas estão conveniadas com os direitos humanos. Do mesmo jeito a gente viu com as medidas sócio-educativas no final do ano passado que os direitos humanos era quem ficava (Gestora 02).

Nós fazemos reuniões com elas sistematicamente. Preferencialmente uma vez por mês. E assim, nós não temos nenhuma dificuldade de trabalhar com elas. Não existe mais emenda parlamentar voltada para entidades. Todas as emendas parlamentares elas vem para gestão. E aí a gestão, se ela entender que tem que fortalecer o CRAS, ela fortalece o CRAS. Se ela entender que ela tem que fortalecer o serviço, ela fortalece o serviço. Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Mas ela não pode mais direcionar nenhuma emenda parlamentar a entidades como acontecia no passado (Gestora 03).

Foi toda uma reformulação das normativas no que diz respeito à rede socioassistencial e aí com isso, né houve um processo de inscrição no conselho já diferenciado. Teve uma série de situações que realmente essas entidades precisaram dar entrada novamente. Elas perderam aquela inscrição antiga, né, pra poder dar entrada e aí essa inscrição que elas tem hoje né, elas não tem mais data de validade como a anterior tinha, elas na realidade elas só o que tem é a apresentação de documentos anualmente e as visitas de fiscalização que a qualquer momento né, podem diagnosticar alguma situação que contrarie o que foi descrito e aí essa inscrição pode ser suspensa, já chegar até dar um cancelamento, então, assim houve toda uma mudança realmente das normativas e aí hoje a gente tem, mudou inclusive até o nome né, por que agora o ministério considera a rede privada e hoje nós temos, 201 entidades inscritas, não necessariamente inscrita a entidade, ou a entidade ou o programa, projeto ou serviço, salvo engano, são cerca de 140 que são inscritas a entidade, e as outras 60 são programas, projetos, serviços e benefícios (Gestora 04).

A gestora 01 aponta as dificuldades das entidades socioassistenciais corroborarem da linguagem preconizada no marco legal da política de assistência social, destacando a necessidade de se trabalhar na perspectiva de um Sistema Único.

A gestora 02 rememora a influência da extinta Fundação da Criança e da Família – FUNCI, hoje Secretaria de Desenvolvimento Humano e o grande cenário de disputas pelos serviços da assistência social, sobretudo os que são de competência da Proteção Social Especial. Fortaleza não conseguiu, por muitos anos, materializar um comando único para a assistência social, o que segundo a entrevistada ainda está em construção.

De acordo com a gestora 03, a SETRA realiza mensalmente reunião com as entidades socioassistenciais e aponta como avanço o não direcionamento pelo parlamentar de emendas para às entidades, ficando a cargo do órgão gestor o

direcionamento de seu orçamento, para o fortalecimento da Rede Socioassistencial de execução direta e conveniada.

A gestora 04 nos explica sobre as mudanças da Lei 12.435 e o impacto disso no processo de inscrição das entidades no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, ressaltando as diversas possibilidades de inscrição na chamada *Rede Privada*.

## **4.2 A Política de assistência social em Fortaleza e o eixo territorialização sob a ótica dos profissionais do CRAS Bom Jardim.**

### 4.2.1 Perfil dos profissionais entrevistados.

Os entrevistados são todos do sexo feminino, sendo 03 (três) assistentes sociais e (01) uma psicóloga, com graduações concluídas, respectivamente na Universidade Estadual do Ceará – UECE e na Universidade Federal do Ceará – UFC. O período de formação varia de 1999 a 2012. Possuem de 01 (um) a 06 (seis) anos de exercício na política de assistência social. Já a experiência de trabalho em Fortaleza varia entre 2009 a 2014. Quanto às qualificações, encontramos profissionais somente graduados, com especialização em andamento e com especialização concluída.

### 4.2.2 Perfil do CRAS Bom Jardim

#### 4.2.2.1 Estrutura Física

De acordo com as profissionais entrevistadas e as observações realizadas nos processos de pesquisa de campo, podemos perceber que o CRAS Bom Jardim apresenta uma boa localização, sendo acessível à população. Possui ainda uma boa infraestrutura, com várias salas, espaços para grupos e um salão. Contudo, o prédio precisa de uma série de manutenções, dentre elas: pintura; corte regular das plantas; resolução de problema de infiltração; conserto ou substituição de equipamentos eletrônicos.

Além do exposto, o CRAS não possui recursos materiais suficientes para a realização devida dos trabalhos, com pequeno número de computadores, internet ruim, baixo quantitativo de material de consumo para as atividades em grupo e alimentação precária para os usuários.

Outra dificuldade consiste na precária iluminação e ventilação do prédio e a insegurança diária vivenciada pelos profissionais nesse equipamento social, já que está localizado em um território de elevada vulnerabilidade social e violências diversas.

O CRAS hoje não precisa compartilhar seu espaço com os serviços de outras políticas, como era comum no período implantação, em 2004. Recebeu ainda várias mobílias novas, dentre mesas e cadeiras.

#### 4.2.2.2 Recursos Humanos

Na pesquisa de campo, encontramos duas realidades, no que concerne aos recursos humanos. A primeira é referente ao grupo de profissionais que estavam cumprindo aviso prévio, contratados por empresas de terceirização. Tratava-se de uma equipe composta por: 02 (duas) assistentes sociais; 01 (uma) psicóloga; 01 (uma) pedagoga e 01 (uma) coordenadora.

A segunda se refere aos profissionais recém-contratados, através de uma seleção pública. Nessa modalidade, os chamados *servidores públicos temporários*, os profissionais não possuem alguns direitos trabalhistas, próprios de um vínculo com o Regime Geral da Previdência Social. Encontramos uma equipe sem coordenador, tendo em vista que essa função será comissionada e aguarda nomeação e formada apenas por (02) duas assistentes sociais.

O CRAS Bom Jardim apresenta ainda uma demanda de 04 (quatro) serviços gerais, contando, hoje, com apenas 01 (um). Necessita ainda de portaria e vigilância 24(vinte e quatro) horas, já que na realidade atual conta apenas com um porteiro em dias alternados.

Com condições de trabalho precárias, Fortaleza se encontra distante de materializar o que é preconizado pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, para a qual a equipe deveria ser composta por 05 (cinco) profissionais de nível superior e dentre eles 03 (três) assistentes sociais.

Os frágeis vínculos, os baixos salários e a sobrecarga de trabalho trazem impactos para a execução da política no município, como a grande rotatividade de profissionais, desmotivação, adoecimentos.

#### 4.2.2.3 Serviços Socioassistenciais, Programas, Projetos e Benefícios.

Na pesquisa de campo, também encontramos duas realidades, principalmente no tocante aos serviços socioassistenciais. A primeira é referente ao grupo de profissionais que estavam cumprindo aviso prévio, que se dividiam por referência para o acompanhamento do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF e os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes e idosos.

No segundo momento, após a lotação dos profissionais lotados pela seleção pública, observamos os serviços paralisados, atendendo basicamente às demandas de Cadastro Único. O não funcionamento dos grupos foi salientado pelos profissionais pela quebra de vínculos com os profissionais anteriores e a ausência de alimentação esses momentos, o que é de suma importância, dada a realidade do território.

#### 4.2.3 Os significados da extinção da SEMAS e dos DAS para os profissionais.

##### 4.2.3.1 A extinção da SEMAS e criação da SETRA.

Sobre a extinção da SEMAS e criação da SETRA, as entrevistadas responderam:

[...] então assim, vim trabalhar na ponta tá, no CRAS, minha primeira vez, então, não tenho questionado o nome de SEMAS pra SETRA [...] não sabia como era a SEMAS e agora eu estou sabendo como é SETRA, nada de experiência em Fortaleza e nem com ponta que é CRAS [...] acredito eu que a política de assistência agora em Fortaleza tá a partir dessa seleção pública, tá começando aí o que no ano passado muita coisa ficou também parada a desejar, segundo informações anteriores. Uma coisa é isso e outra coisa é a gente do CRAS, né, ver a realidade concreta, a gente tá chegando agora, mas eu não sei te comparar o que era SEMAS e o que é SETRA (Profissional 01).

Eu não aprovei, embora não estivesse na SETRA, eu acompanhei virtualmente o processo né, porque eu não achei interessante, porque coloca a política de assistência em segundo plano, e a política de assistência é uma política nova que ainda está fragilizada [...] (Profissional 02).

[...] a criação da SEMAS foi muito legal para dar visibilidade né, e a extinção dela significou eu acho que um passo atrás, nesse sentido, tanto que, na época como trabalhadora a gente fez um movimento na Câmara e tudo para ver se os vereadores entendiam o que é a Política de Assistência Social, porque pelo discurso deles lá, a gente percebia que não havia esse entendimento, eles não sabiam nem o que era o CRAS nem o que era CREAS, então, o que o Prefeito pediu foi acatado quase que por unanimidade pelo desconhecimento mesmo e o que hoje a SETRA tem é a Política de Assistência Social. Então assim, a gente fica numa situação muito delicada né, como um profissional que tá acompanhando essas famílias [...] (Profissional 03).

[...] realmente é um retrocesso né, porque assim, foi a primeira vez que existiu uma Secretaria de Assistência, com todos os avanços, porque teve um olhar mais cuidadoso pra política, e fez com que realmente tivesse muitas contribuições nos serviços, dentro dos CRAS, na execução da política em si, e aí volta né, a fazer parte, está dentro de outra Secretaria, que na verdade tem como prioridade hoje, o trabalho (Profissional 04).

Para a profissional um, trata-se de um cenário indiferente, pois vem chegando nesse momento na assistência social em Fortaleza e desconhece todo o processo de luta e desafios para a implantação da SEMAS. A profissional 02 afirma ter acompanhado a criação da SEMAS virtualmente, mas se colocou contrária a sua extinção, considerando-a um retrocesso para a política de assistência social em Fortaleza. Já a entrevista 03 ressaltou sua participação no processo de construção da SEMAS e nos momentos de luta para sua manutenção, inclusive na Câmara dos Vereadores, que nada sabem sobre o SUAS, aprovando de forma unânime a criação da SETRA. A profissional 04 também entende como negativa para a política de assistência social, a extinção da SEMAS, consistindo agora na política de trabalho, a prioridade dessa gestão.

#### 4.2.3.2 A extinção dos Distritos de Assistência Social.

Sobre a extinção dos DAS, anteriormente inserido na Secretaria Executiva Regional V, as profissionais 03 e 04 expuseram:

Eu não sei com o era na prática [...] porque quando eu vim para o CRAS não tinha mais os distritos, mas eu não sei até que ponto foi ruim ou foi bom, sinceramente eu não sei lhe fazer esse contraponto, porque muitas vezes me parecia que o distrito era mais uma figura, do que um executor de fato, não sei até que ponto ele ajudava ou atrapalhava. Claro que, às vezes, no sentido de ter um setor administrativo que possa resolver problemas mais próximo talvez dos equipamentos, fosse mais interessante, eu acho que hoje a gente sente um pouco falta nesse sentido, de ter alguém mais próximo da gente, porque agora tudo a gente vai para a Secretaria e a secretaria não dá conta, na quantidade de CRAS que existe, dos CREAS, do Centro POP, Casa de Passagem e tal (Profissional 03).

O Distrito ficava ali no meio, porque tinha muitas outras coisas que a gente não conseguia chegar até a Secretaria, então o Distrito ele supria muitas demandas do CRAS assim, questão de infraestrutura né, várias coisas que a gente poderia inclusive na figura que existia da Chefe de Distrito, que ela dava um apoio dentro dos CRAS, na questão de reuniões regionalizadas, então isso aí acabou, não existe mais e ficou até um pouco confuso no começo porque disse que extinguiu e aí a gente não sabia e a gente ficou meio perdido né, a quem recorrer agora né, não existia, não existe mais uma referencia dentro da Regional (Profissional 04).

Ambas ressaltam que apesar do papel confuso, se configurando muitas vezes como dois comandos para a política de assistência social, a figura do Distrito de Assistência era válida, já que a SETRA não tem como dar conta de todas as demandas dos equipamentos sociais da política, porque também tem algumas limitações, como o seu quadro de pessoal reduzido e a distância de alguns territórios, tendo em vista a sua localização.

#### 4.2.4 A Relação do CRAS Bom Jardim com a SETRA.

No tocante à relação do CRAS Bom Jardim e o órgão gestor, encontramos:

[...] a relação que eu vejo hoje, como a gente não tem um coordenador, talvez por isso, vejo muito contato por telefone e muito e-mail (Profissional 01).

Olha, o que eu, desde julho, que é o que eu posso falar né, tinha, as reuniões metodológicas que eram uma vez por mês, que eram meio de formação, eram as oficinas metodológicas, no mais era mais próximo assim, assim, às vezes a SETRA ia ao CRAS, não sei com que olhar, não sei se era olhar fiscalizador ou de ajuda, mas tinha principalmente muita cobrança, assim, sem estar no território (Profissional 02).

Pronto, a gente tem é, o contato direto né, no sentido da ligação, muito tranquilo, qualquer dúvida qualquer emergência a gente consegue esse contato muito tranquilamente com a SETRA, tanto com a PSB, com o pessoal de benefícios como com a gestão do SUAS, isso aí é muito tranquilo, eu nunca tive dificuldades. A gente tem as reuniões mensais que são as oficinas metodológicas que sempre vai um técnico de referência e os educadores, que é justamente pra passar a temática do mês seguinte dos serviços de convivência e quase que quinzenalmente a gente também tem reunião dos técnicos com a equipe da PSB ou então de alguma outra célula no sentido de tá repassando alguma informação e o e-mail também é diário e vem alguma informação pra gente (Profissional 03).

Tudo é pela Secretaria [...] também o nosso trabalho muitas coisas foram ficando pendentes né, coisas que a gente conseguia resolver de uma forma muito mais rápida, né, otimizando e agora ficou mais complicado nesse sentido. [...] nos comunicamos muito por telefone (Profissional 04).

As entrevistas ressaltaram que os contatos se dão principalmente por ligações telefônicas, e-mails e nos encontros presenciais que intitulam de *reuniões metodológicas*, as quais participam todos os CRAS. Essas também foram as formas de contato ressaltadas pelas gestoras do bloco anterior, contudo, segundo o grupo da gestão, são realizadas muitas visitas aos CRAS, inclusive pelo próprio secretário, fato não mencionado pelas profissionais.

#### 4.2.5.2 A relação CRAS Bom Jardim e CREAS V.

No tocante à relação entre o CRAS Bom Jardim e o CREAS V, as entrevistadas mencionaram:

O contato que a gente tem, nesse pouco tempo, é mais com relação ao acompanhamento dos adolescentes que estão em cumprimento do PSC, por enquanto somente, né, a gente vai deixar os meninos, a gente mostra as fichas deles [...] porque nesse momento realmente foram só os contatos mesmo para o cumprimento das medidas (Profissional 01).

Reunião não, mas a gente tava sempre encaminhando casos, e eles também encaminhavam pra gente, existia isso, a gente fez recentemente em fevereiro uma reunião sobre casos que a gente não tinha nenhuma resolutividade do CREAS (Profissional 02).

[...] do CREAS, nesse mês que passou a gente já teve duas reuniões com eles por conta dos meninos da PSC que cumprem medidas aqui né [...] a aproximação por conta das medidas, também já fiz alguns contatos telefônicos, são muito tranquilos, a equipe de lá é muito boa, embora nova né. A gente não tem reuniões assim, sistemáticas, marcadas né, sempre de acordo com a necessidade mesmo de cada um (Profissional 03).

Difícil, porque o nosso território tem uma demanda muito grande de atendimento de CREAS e o CREAS não dá conta, porque além do Bom Jardim tem toda esta Regional Cinco né, então realmente é tão sobrecarregado, não existe a referência contra referência [...] na última reunião de estudo de caso que nós tivemos, nós puxamos depois uma reunião com o CREAS para repassar os casos que eram de competência assim, dele né (Profissional 04).

As profissionais apontaram que os principais contatos se dão por meio de ligações telefônicas e reuniões esporádicas para repasse dos casos, não existindo assim uma sistemática pré-estabelecida. Destacaram que a relação ocorre principalmente para o acompanhamento de adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas, sobretudo a prestação de serviço comunitário.

#### 4.2.6 Limites e possibilidades do trabalho.

Sobre os limites e possibilidades do trabalho realizado no CRAS Bom Jardim, as entrevistadas responderam:

O Bom Jardim é um território grande, com muitas pessoas né, a demanda é imensa, então assim, recursos humanos, aí depois se perpassa por essas questões, o direcionamento do funcionamento do serviço, esse [...] eu tô sentindo muita falta, né, as coisa vem aos poucos, de uma hora pra outra [...] tudo deixa muito ainda a desejar, com relação ao direcionamento do serviço (Profissional 01).

O principal obstáculo que eu via era a questão do cadastro único, porque nos atendimentos que a gente fazia, a maioria vinha do cadastro que a gente não dava

conta de acompanhar. [...] isso também me angustiava muito, essa questão de ter que gerar números, porque cada atendimento gera um encaminhamento ou gera um acompanhamento né, então assim, eu ficava angustiada de gerar acompanhamentos e ficar várias pilhas na minha mesa que eu não ia ter como dar conta de acompanhar. [...] uma grande potencialidade do CRAS é sair do território e fazer um evento dentro da comunidade ou em outros espaços da rede, eu acho que esse é um papel do CRAS que não é utilizado, não é feito (Profissional 02).

A estrutura do CRAS possibilita muita coisa, né, porque a gente tem um salão e outras duas salas de apoio, então a gente pode inclusive fazer grupos de concomitantes. [...] a gente tem um território muito rico de articulação e a gente precisa né, reforçar isso, retomar o que já era feito, mas que se perdeu um pouco pela mudança de toda a equipe, que eu acho que fragiliza o trabalho porque querendo ou não tem um passo de descontinuidade aí, porque sai uma equipe onde o território já conhece e vem uma nova. [...] então a gente precisa retomar isso, o território do Bom Jardim tem muitas lideranças, tem muitos equipamentos né, que dão esse suporte pra gente poder encaminhar [...] (Profissional 03).

São muitos desafios, é uma política muito desafiante, porque a gente trabalha muitas vezes com poucos recursos e a gente tem que tá sempre tendo um jogo de cintura pra atender às demandas e eu acho que o que nos sobrecarrega muito é porque ela é uma política assim de acesso talvez até mais fácil do que as outras, porque as pessoas procuram o CRAS por tudo, né, só que o CRAS não dá conta de tudo, mas assim a família ela sente, ela tem uma referência que é como se a gente fosse resolver, é como se a gente fosse dar conta de todas aquelas demandas que às vezes são de outras políticas (Profissional 04).

Dentre os principais limites para materialização do trabalho no CRAS Bom Jardim, as entrevistadas apontaram: a grande demanda de trabalho, sobretudo advinda do Cadastro Único, dificultando a realização dos outros serviços; o populoso território em contraposição da equipe técnica reduzida; descontinuidade do trabalho, com constante rotatividade de profissionais; a quantidade de atendimentos que se configuram como demanda por serviços de outras políticas públicas, o que ainda retrata uma fragilidade no reconhecimento da especificidade da política de assistência social no território.

Sobre as potencialidades, foram destaques: a possibilidade de trabalho que o CRAS pode desenvolver, mediante o seu papel esboçado pelo MDS, podendo ir indo além dos seus muros; a ampla estrutura física do CRAS Bom Jardim, com a possibilidade de realização de vários grupos de forma concomitante; a existência de muitas lideranças comunitárias e redes diversas no território.

#### 4.2.7 Conhecimento acerca dos instrumentos e normas técnicas da política.

Acerca dos instrumentos e normas técnicas que orientam a operacionalização da política de assistência social nacionalmente, as profissionais destacaram:

Semana próxima que vem, inclusive, teremos as apresentações dos instrumentais novos, né, relatórios, mudou muita coisa mudou. Como eu te falei, creio eu que a partir dessa seleção pública é que tão fazendo outros direcionamentos. Muita coisa tá sendo adaptada, a partir dessa seleção, inclusive os benefícios né, tudo isso tá , a gente vê que aos poucos tá saindo, considerando que ano passado foi um ano quase parado com relação a benefício, por exemplo, e agora tá retomando aos pouquinhos né(Profissional 01).

Eu, antes de me formar eu era muito deslumbrada assim, né, e eu me decepcionei muito depois que eu me formei com a realidade. A política do SUAS, SUS, toda a política de educação, elas são muito bonitas, são lindas, no papel, na prática, tem uma série de questões, que barram o seu trabalho [...] (Profissional 02).

A gente tem muito instrumental pra dar conta e no final das contas a gente vê o quanto é importante o registro, mas a gente sente dificuldade por conta da grande demanda [...] o bom da Política de Assistência Social é que tudo tá normatizado, e, se não tá tudo tá quase tudo, e tudo é padronizado então isso é muito legal por que eu posso tá no CRAS daqui, como eu posso tá como CRAS do Vila União que as normas são as mesmas né, é claro que cada equipe dá sua cara, dá seu jeito mas os instrumentos são os mesmos, essa padronização é legal para o profissional e para a população né, e claro que quando você tá em outro município muda alguns instrumentais porque cada gestão tem o seu estilo de fazer a coisa, mas, a política é a mesma, as normas são as mesma e isso facilita muito, isso é muito legal dentro da Política de Assistência Social, essa preocupação, às vezes até exacerbadamente de tantas resoluções, de tantos decretos, que tomam muito tempo da gente, da leitura, do entendimento mas que é importante pra gente poder compreender (Profissional 03).

Eu acho que são importantes , na questão de tá quantificando, mensurando quais são os resultados dessa política, mas assim, eu só fico preocupada se tá se tendo essa preocupação em perceber a importância prática desses instrumentos na nossa rotina, porque tem coisas que se têm os instrumentais às vezes e a gente quer até criar outros, porque a gente vai sentindo essa necessidade, então assim, o que eu sinto falta é disso, da gente ter um diálogo em relação ao que é mesmo necessário e o que é que tá sendo posto e eu acho que talvez as equipes que estão dentro dos CRAS, dos equipamentos, poderiam contribuir de alguma forma, não sei, acho tudo que vem já pronto e fica um pouco complicado pra gente colocar em prática. [...] realmente a gente não consegue dar conta né, e acompanhar , eu acho que a gente, assim no máximo quando é alguma coisa que a secretaria diz, olha a gente vai começar a trabalhar dessa forma e aí a gente tenta correr atrás de entender, de ler e aprender um pouco sobre aquilo mas, no todo, assim, realmente é muito difícil e tem muita coisa, tem muita publicação de normativa [...] (Profissional 04).

Observamos, nas falas, o conhecimento da grande maioria das entrevistas acerca dos instrumentais e normas técnicas, apontadas como facilitadores do processo de padronização dos serviços. Contudo, apontam um distanciamento entre os instrumentais e a sua materialização no cotidiano. Ressaltam ainda um sentimento de distanciamento entre gestão e execução, no que tange à elaboração dos instrumentais. Destacam também a insuficiência de tempo para o correto registro, tendo em vista a elevada demanda de atendimentos e encaminhamentos.

#### 4.2.8. As concepções dos entrevistados acerca da territorialização.

##### 4.2.8.1 O eixo territorialização para a política de assistência social.

As interpretações acerca do eixo territorialização do SUAS, para as profissionais entrevistadas:

Falar de territorialização, falar sobre a delimitação de um espaço onde convivem pessoas né, na sua comunidade, né, nesse passo em que as políticas públicas locais é, que tem o seu dever de acompanhamento dessas pessoas, na qual a gente como da assistência em acompanhar nessa questão do PAIF, então é delimitação de espaços né, de espaços, de famílias e de grupos [...] (Profissional 01).

Eu acho que a territorialização ela é o começo de tudo, de qualquer trabalho, seja ela no campo da assistência, no campo da saúde, no campo da educação, porque a gente trabalha na política de assistência, mas tem casos da saúde e da educação que a gente precisa conversar e sem conhecer a rede e sem conhecer o território, não tem como [...] (Profissional 02).

A territorialização, de uma forma, bem geral e sucinta é o conhecimento do território, é o estudo do território, é a gente entender quem tá nesse território, conhecer as pessoas, conhecer as possibilidades que esse território nos dá, nos mostra né, assim como os desafios e as dificuldades que ele tem, mas a gente tá no equipamento público, sem saber de fato onde está, é impossível fazer qualquer tipo de trabalho né, então eu acho que é a primeira coisa a ser feita e de uma forma geral, não só por cada CRAS, mas pensando na política como um todo é o processo de territorialização, que aqui em Fortaleza desde o início não foi bem compreendido, não foi muito bem aceito e não foi muito bem executado por conta das descontinuidades que houve. [...] então você sabe que não é só isso porque a gente tem lá as bases de dados de estudo né, de cadastro que a gente tem um perfil de território e de população né, se a gente não vier no território a gente não compreende quais são as barreiras, quais são as dificuldades, se as pessoas conseguem de fato acessar, acesso a distância, é não é só uma distância de quilômetros mas as vezes é uma distância no sentido mesmo de aquela população não poder atravessar por que a outra não permite, que são as divisões territoriais então, existe uma série de coisas que a territorialização possibilita abre os olhos né, desvenda muitas coisas pra quem tá na ponta e pra quem tá na gestão, no sentido de planejar e de entender a política pública pra aquele município (Profissional 03).

Eu acho assim, que é uma forma de facilitar o atendimento e assim, o mapeamento das famílias né, de quem a gente tá atendendo, das possibilidades dentro do território em relação à rede né, a quem a gente pode tá recorrendo. Acho que é uma forma de facilitar mesmo o acompanhamento né, que é o nosso foco, que são as famílias, por isso que tá muito ligado a questão da matricialidade sócio-familiar [...] (profissional 04).

Dentre as falas das entrevistadas, podemos destacar: a concepção de território como delimitação de espaços, famílias e grupos sociais; a territorialização como elemento essencial para a concretização de todo trabalho nas políticas públicas, possibilitando um maior conhecimento e articulação junto às redes locais; a tênue relação entre a

perspectiva territorial e o eixo matricialidade sócio-familiar, destacando a sua importância no mapeamento e acompanhamento das famílias.

A profissional 03 destacou também os limites para a concretização da perspectiva territorial em Fortaleza, não sendo possível a sua concretude, com toda a potencialidade que tem a oferecer.

#### 4.2.8.2 Compreensão da territorialização do CRAS Bom Jardim.

As interpretações acerca da territorialização tecida pelo CRAS Bom Jardim:

[...] te confesso que não, não tivemos tempo para ver tanta coisa, a gente ainda tá atropelada pela demanda que chega no dia a dia (Profissional 01).

[...] nessa história toda, a gente tá aqui há um mês e meio né, um mês e quinze dias, e não conhecemos o território porque a gente não conseguiu sair do CRAS ainda, só atendendo né, então assim, compromete outras questões por conta da falta de equipe, porque o Bolsa Família e o Cadastro Único tomam conta de todas as nossas ações, então assim, a pouca equipe faz com que a gente deixe de fazer outras atividades que são nossas atribuições (Profissional 03).

[...] assim a dificuldade da demarcação desse território que é tão imenso e de ruas que às vezes são mais próximas de outro CRAS [...] conflitos que existiam na decisão do que seria parte do território do CRAS Bom Jardim e do território do CRAS Canindezinho (Profissional 04).

Sobre a territorialização realizada pelo CRAS Bom Jardim, podemos perceber que as entrevistadas apresentaram frágil conhecimento do processo, seja pelo seu recém-ingresso no equipamento ou pela centralização das informações na coordenadora anterior. Ressaltaram também os problemas de entendimento da população acerca da divisão da área de abrangência, após a implantação do CRAS Canindezinho, o qual passou a referenciar alguns dos territórios iniciais do CRAS Bom Jardim.

#### 4.2.9 Compreensão acerca da rede socioassistencial local: composição, potencialidades e dificuldades.

Sobre a rede socioassistencial do território do CRAS Bom Jardim, as profissionais ressaltaram:

[...] não deu tempo pra ela passar, mas demonstrou muita propriedade com relação ao conhecimento da rede, e acredito que algum diagnóstico foi feito, falta só a gente parar desse ritmo, pra gente tá vendo isso [...] (Profissional 01).

Olha, tinham algumas entidades que sempre compareciam às reuniões que a gente convocava [...] algumas a gente sempre tava encaminhando, que era a do Grande Bom Jardim que não lembro o nome dela e o INESPEC (Profissional 02).

Confesso que a gente não se apropriou disso, por conta mesmo da demanda que chega pra gente de atendimento, que eu acho que é uma coisa que a gente querendo ou não enquanto equipe precisa se organizar porque a gente também é cobrado pelas outras coisas né, mas sei que existe uma grande pasta com muita coisa do território né, por ser um território grande e por ser um território muito rico né, de associações, de lideranças, tem o Centro Cultural do Bom Jardim, que tem muitos eventos lá, que a gente já conseguiu fazer algumas parcerias por exemplo dos nossos idosos [...] então a gente já tá tentando começar pelo menos com esses grandes parceiros né, retomar essa questão de continuar a parceria com eles né (Profissional 03).

Pronto, assim, é um território efervescente né, de movimentos sociais e é muito marcado historicamente né, mas eu sinto que hoje, um pouco meio que esfriou sabe, assim a questão dos movimentos não sei, eu sinto falta, na verdade eu sinto falta de uma integração sabe, existe associações né, projetos em outros equipamentos, mas ainda falta um diálogo, uma integração entre esses equipamentos, entre essa rede né, a gente tentou durante muito tempo, teve uma reunião de redes que até era conduzida pela coordenadora, pra poder facilitar esses diálogos, encaminhamentos mas assim, meio que foi deixado de lado né (Profissional 04).

As falas das entrevistadas remetem a: sobrecarga de trabalho, que mais uma vez dificultada um trabalho que possa ir além das respostas imediatas aos usuários e à SETRA; o recém-ingresso de alguns profissionais, não tem sido possível ainda essa leitura mais ampla acerca do território e de seus componentes; a riqueza muito histórica do Bom Jardim, com movimentos sociais significativos, mas que para a profissional 04 se encontra sem grande efervescência na atualidade; frágil articulação do CRAS com esses movimentos locais e a tentativa da antiga coordenação de materializar o papel do CRAS de articulador da rede socioassistencial, mas que não conseguiu ultrapassar a condição de parcerias pontuais.

Foi ainda apontada a relação com a rede de proteção social local, pela profissional 04, estando mais fortalecida a articulação junto à política de saúde, principalmente com os agentes de saúde, que percorrem todo o território e possuem assim um rico conhecimento da área e grande potencial de mobilização das famílias.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social, territórios e redes, em que consistem? Quais os seus limites? Que avanços tiveram ao longo dos anos? Quais os desafios a superar? Quais as interseções entre os conceitos? Como tem se dado a materialização do eixo territorialização em Fortaleza? E no CRAS Bom Jardim? Esses constituíram alguns dos questionamentos que orientaram e impulsionaram a construção do presente estudo, intitulado “A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: os caminhos tecidos pelo CRAS Bom Jardim” e que tentamos não encontrar respostas, mas obter uma maior aproximação.

A presente pesquisa buscou assim uma aproximação com o tema e a atualidade das discussões sobre o SUAS, a fim de contribuir com o fortalecimento da territorialização como instrumento de gestão para as políticas públicas e mais especificamente para a Política de Assistência Social de Fortaleza.

Como observamos no decorrer do estudo, a assistência social conquistou o patamar de política pública em 1988, após muitas lutas. Contudo, muitas são as permanências do cenário anterior à Constituição, presentes inclusive nos documentos oficiais. Um exemplo disso, são os mínimos sociais trazidos na LOAS (1993), aprovada nessa data após ter sido “abortada”, em 1990 pelo então presidente Collor de Melo. Tais contradições representam a disputa de projetos diferenciados de sociedade, que se enfrentam num mesmo cenário de Estado neoliberal, num contexto de desresponsabilização estatal e retração dos direitos.

A assistência social enquanto política pública vivencia assim ampliações e reducionismos, de acordo com a perspectiva de governo vigente, não tendo alcançado o *status* de política de Estado, sendo utilizada, na atualidade, para acordos clientelistas e moeda de troca de votos, se configurando ainda como uma política de governo.

A inter-relação entre assistência social e território teve destaque com a deliberação, na IV Conferência Nacional de Assistência Social da PNAS/2004 e o advento do Sistema Único de Assistência Social. O SUAS traz a discussão do local e de suas múltiplas

características e diversidade, relacionando-o com o geral. Busca romper com idéias prontas e programas e projetos generalistas e que não atendem às especificidades do público da Política.

São assim, diversos os autores que abordam a temática, território, com diferentes posicionamentos. No presente estudo, selecionamos alguns teóricos para entendermos melhor esse conceito, bem como para fazermos uma re-leitura dos documentos oficiais à luz da teoria. Dentre os autores, podemos destacar as ideias de Haesbaert (2003), que ressalta os múltiplos territórios, entendendo-os como dinâmicos, mutáveis, dotados de identidades e constituintes de um território nacional, em contraposição a limitações encontradas nas definições do IBGE e presentes nos textos da Constituição Federal de 1988 e da PNAS (2004), como constatamos nesse estudo. Dentre as limitações, podemos observar as considerações acerca do município como a menor unidade territorial, o que homogeneiza o heterogêneo de potencialidades, dificuldades e características dos bairros, das ruas, das comunidades.

Outro elemento importante para a nossa análise consistiu na interpretação do conceito de redes, já imbricada à assistência social desde as redes de solidariedade e às redes constituintes da extinta LBA. Contudo, para essa análise, encontramos muitas dificuldades no que concerne às bibliografias de base crítica.

Em linhas gerais, as redes são elementos imprescindíveis nos territórios. São responsáveis por sua dinâmica, mutabilidade, mobilidade. É através das redes que indivíduos e grupos, através das suas territorialidades conseguem territorializar o espaço, tonando-o território vivo. Contudo, as redes vão muito além de parcerias e possuem objetivos definidos. Dessa forma, não podemos ter uma visão romântica sobre as redes, já que, como afirma Raffestin (1993), de forma metafórica, é através dela que os seus sujeitos podem ser aprisionados ou libertos em seus territórios.

No tocante ao SUAS, este avança com a materialização de elementos importantes como a padronização dos serviços, a qualidade no atendimento, os indicadores e a nomenclatura dos serviços e da Rede Socioassistencial. Destaca ainda, dentre os seus eixos estruturantes, as Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil e a territorialização, unindo a importante tríade: Assistência Social, Territorialização, Rede Socioassistencial, como elementos para a concretização de direitos dos seus usuários e para o rompimento da herança histórica do clientelismo e das ações fragmentadas, que

consistiram em elementos para a nossa análise.

Podemos destacar ainda, que muito necessita ser avançado, a começar por um arcabouço teórico-metodológico fundamentado e discutido com toda a sociedade, já que isolada em si mesma, a assistência social somente consistirá num paliativo para as massas vulnerabilizadas e empobrecidas. Para que a assistência social consiga materializar a existência das Redes Socioassistenciais, por nível de complexidade, que busque concretizar a intersectorialidade, a real comunicação entre seus equipamentos e as demais políticas públicas, é imprescindível a interpretação de rede imbricada ao conceito de território indo além de paráfrases e repetições de conceitos vazios.

Percebemos, de modo geral, que a condução da assistência social em Fortaleza oscila entre avanços e retrocessos, observados principalmente na insuficiência de registros que possibilitem a memória da assistência social no município, no seu retorno à condição de coordenadoria, com a extinção da SEMAS, nas condições de trabalho precárias, no frágil conhecimento dos territórios e dos sujeitos sociais que o compõem, com articulações que ainda não conseguem ser consideradas verdadeiras tessituras próprias de um trabalho em redes.

Dessa forma, é mister considerarmos que a assistência social em Fortaleza tem muito a percorrer para superar a perspectiva de uma política de governo, efetivando os princípios e diretrizes do SUAS integralmente.

Ressaltamos ainda a grande dificuldade de distanciamento junto ao objeto, que compôs o nosso fazer profissional por alguns anos, com o ideal de construção de uma política de assistência social fortalezense, enquanto política de Estado e não de governo, bem como o cenário desafiador encontrado nas primeiras observações junto ao campo de análise, tendo em vista a mudança da gestão municipal e o processo de reestruturação dos recursos humanos da política em Fortaleza e o retorno da assistência social à dimensão de coordenadoria, da então criada SETRA.

Mediante o exposto, esperamos que o presente estudo dissertativo contribua com o processo de territorialização e geoprocessamento dos CRAS de Fortaleza, fortalecendo esse importante instrumento de gestão da política de assistência social no município, bem como aprimore o papel dos CRAS como gestores da proteção social básica da Política de Assistência Social nos seus territórios de abrangência.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. **Norma Operacional Básica**: 2012.

BRASIL, NOB-RH/SUAS (2006). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**: resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2007.

BRASIL, Presidência da República. **Política Nacional de Assistência Social**: 2004.

CKAGNAZAROFF, B.I.; MOTA, N.R. **Relação entre descentralização e intersetorialidade**. Revista Economia e Gestão, v.03, n. 1, p.23 - 41, dez, 2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Lista de entidades socioassistenciais inscritas**. Fortaleza: CMAS, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ed. 8ª impressão. SP: Atlas, 2007.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da (des) territorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. RJ: Bertrand Brasil, 2004.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO e R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: agregado por setores censitários dos resultados do universo de 1º de agosto a 31 de outubro. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. SP:Cortez, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 6ª ed. SP: Abrasco, 1999.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. RJ: Vozes, 1994.

PEREIRA, Potyara A. P. (org). **Sobre a Política de Assistência Social**. In: Política social e democracia. SP: Cortez, 2002.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. SP: Ática, 1993. p.143-217.

ROSA, E.T.S. **A centralidade da família na política de assistência social**. São Paulo, 2006. Disponível em: < <http://www.proceedings.scielo.br>>. Acessado em: 22 dezembro de 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ª ed. SP: Editora da USP, 2006.

SEABRA, Odete; CARVALHO, Mônica de e LEITE, José Corrêa. **Território e Sociedade: uma entrevista com Milton Santos**. 2ª ed. SP: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SECRETARIA DO TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Mapa da rede socioassistencial de execução direta do município de Fortaleza**. Fortaleza: SETRA, 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Organização territorial dos serviços municipais de Assistência Social em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: SMAAS, 2008b.

SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Territorialização da proteção social básica do Sistema Único da Assistência Social**: reflexão teórico-metodológica sobre a experiência de BH. Belo Horizonte: SMAAS, 2008a.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SEMAS. **IVS de Fortaleza**. Fortaleza, 2009b.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Assistência Social é política de direito**. Fortaleza: SEMAS, 2010b.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano Municipal de Assistência Social do município de Fortaleza**. Fortaleza: SEMAS, 2010 a.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INFRAESTRUTURA DE FORTALEZA. **Lista de bairros oficiais de Fortaleza**. Fortaleza: SEINF, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SEPLA. **Fortaleza em Números**. Fortaleza, 2007.

SILVEIRA, I. M.M da. **A descentralização da Assistência Social no Ceará**: caminhos e descaminhos. Pernambuco, UGPE, 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

SPOSATI, A.; BONETTI, D.; YASBEK M. e FALCÃO M. Aldaíza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. SP: Cortez, 1986. 112p.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS - um processo de construção da Assistência Social** - 2ª ed. SP: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Carta – tema**: a assistência social no Brasil, 1983-1990. SP: Cortez, 1991.

SOUZA, M. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: Geografia: conceitos e temas. RJ: Bertrand Brasil, 1995.

UDE, Walter. **Redes sociais**: possibilidade metodológica para uma prática inclusiva. p. 127-139. In: *Políticas Públicas*. MG: UFMG, 2003.

## 7. APÊNDICES

### 7.1 Apêndice 01: Termo de consentimento livre e esclarecido

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: os caminhos tecidos pelo CRAS Bom Jardim, sob a responsabilidade da pesquisadora Rafaela Sampaio de Oliveira, a qual pretende perceber como tem se materializado a gestão territorial nos territórios de abrangência do CRAS Bom Jardim, no município de Fortaleza, identificando os principais limites e possibilidades desse processo. Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista direcionada pela pesquisadora. Se aceitar participar, estará contribuindo para o processo de materialização da territorialização e do trabalho em redes no âmbito da política de assistência social em Fortaleza. Se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador pelo telefone (85) (87570397).

#### Consentimento Pós-Informação

Eu, \_\_\_\_\_, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador Responsável

## 7.2 Apêndice 02: Roteiro para levantamento histórico da assistência em Fortaleza

### 1. IDENTIFICAÇÃO:

1.1 NOME: \_\_\_\_\_.

1.2 CARGO QUE OCUPA/OCUPOU: \_\_\_\_\_.

1.3 FORMAÇÃO: \_\_\_\_\_.

1.4 PERÍODO DE EXERCÍCIO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA: \_\_\_\_\_

2. COMO SE ORGANIZAVA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE 1988?

3. QUEM ERAM OS GESTORES?

4. QUAIS ERAM OS EIXOS/OBJETIVOS DO TRABALHO REALIZADO?

5. COMO ERA A DIVISÃO ADMINISTRATIVA DE FORTALEZA? PARTICIPOU DO PROCESSO DE 1996, NA GESTÃO DE JURACI MAGALHÃES?

6. COMO SE DAVA A RELAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS.

7. POSSUÍAM PLANEJAMENTO E DIAGNÓSTICOS SOCIOTERRITORIAIS?

### 7.3 Apêndice 03: Roteiro para coleta de dados (gestores da SETRA)

1. IDENTIFICAÇÃO:

1.1 CARGO QUE OCUPA:\_\_\_\_\_.

1.2 FORMAÇÃO:\_\_\_\_\_.

1.3 ANO DE FORMAÇÃO:\_\_\_\_\_.

1.4 SEXO:\_\_\_\_\_.

1.5 VÍNCULO EMPREGATÍCIO:\_\_\_\_\_.

1.6 TEM PÓS-GRADUAÇÃO:\_\_\_\_\_.

1.7 PERÍODO DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL\_\_\_\_\_.

1.8 PERÍODO DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA \_\_\_\_\_.

2. COMO VOCÊ PERCEBE O PROCESSO DE MUDANÇA DE NOMENCLATURA DE SEMAS PARA SETRA?
3. BREVE COMPARATIVO ENTRE A GESTÃO ANTERIOR E A GESTÃO ATUAL, DESTACANDO SEUS LIMITES E POSSIBILIDADES.
4. COMO FOI/ ESTÁ SENDO A RELAÇÃO ENTRE A SETRA E A SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL?
5. COMO FOI/ ESTÁ SENDO A RELAÇÃO ENTRE A SETRA E OS CRAS?
6. O QUE VOCÊ ENTENDE POR TERRITORIALIZAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL?
7. COMO VOCÊ PERCEBE A TERRITORIALIZAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA?
8. O QUE VOCÊ ENTENDE POR REDE SOCIOASSISTENCIAL? QUAL A SUA COMPOSIÇÃO HOJE EM FORTALEZA.
9. QUAIS AS POTENCIALIDADES DO TRABALHO EM REDES? E QUAIS AS DIFICULDADES?

## 7.4 Apêndice 04: Roteiro para coleta de dados (Profissionais do CRAS)

### 1. IDENTIFICAÇÃO:

- 1.1 CARGO QUE OCUPA:\_\_\_\_\_.
- 1.2 FORMAÇÃO:\_\_\_\_\_.
- 1.3 ANO DE FORMAÇÃO:\_\_\_\_\_.
- 1.4 SEXO:\_\_\_\_\_.
- 1.5 VÍNCULO EMPREGATÍCIO:\_\_\_\_\_.
- 1.6 TEM PÓS-GRADUAÇÃO:\_\_\_\_\_.
- 1.7 PERÍODO DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL\_\_\_\_\_.
- 1.8 PERÍODO DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA \_\_\_\_\_.

### 2. SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA, O QUE SIGNIFICOU PARA VOCÊ :

- 2.1 A EXTINÇÃO DA SEMAS, AGORA SETRA?
- 2.2 A EXTINÇÃO DOS DISTRITOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

### 3. SOBRE A ESTRUTURA FÍSICA DO CRAS:

- 3.1 DATA DA INSTALAÇÃO
- 3.2 O PRÉDIO É COMPARTILHADO COM OUTROS SERVIÇOS? QUAIS?
- 3.3 NÚMERO DE SALAS
- 3.4 ESPAÇO PARA A TENDIMENTO INDIVIDUAL
- 3.5 AUDITÓRIO/SALÃO PARA ATIVIDADES COLETIVAS.
- 3.6 BANHEIROS
- 3.7 ACESSIBILIDADE
- 3.8 MATERIAL PEDAGÓGICO
- 3.9 MATERIAL PERMANENTE
- 3.10 ALIMENTAÇÃO/ÁGUA/ILUMINAÇÃO/ VENTILAÇÃO
- 3.11 HIGIENE

### 4. SOBRE OS RECURSOS HUMANOS:

- 4.1 QUANTOS PROFISSIONAIS COMPÕEM A EQUIPE DO CRAS. SUBDIVIDIR POR SERVIÇO.
- 4.2 QUAIS OS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS OFERECIDOS PELO CRAS BOM JARDIM.
- 4.3 QUAIS OS PRINCIPAIS LIMITES E POTENCIALIDADES ENCONTRADOS NO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO.
- 4.4 QUAL A SUA OPINIÃO ACERCA DA EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS E NORTMAS TÉCNICAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

### 5. SOBRE O TERRITÓRIO:

- 5.1 O QUE VOCÊ CONSIDERA POR TERRITORIALIZAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?
- 5.2 VOCÊ PARTICIPOU DO PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO INICIADO EM 2009? EM CASO AFIRMATIVO, QUAL A SUA PERCEPÇÃO SOBRE O PROCESSO?
- 5.3 QUAL O ANO DE CRIAÇÃO DO CRAS NO TERRITÓRIO?
- 5.4 O CRAS POSSUI DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL?

5.5 QUAIS OS TERRITÓRIOS REFERENCIADOS HOJE?

5.6 QUANTAS FAMÍLIAS SÃO ATENDIDAS POR ANO? QUANTAS SÃO REFERENCIADAS?

5.7 CITAR AS PRINCIPAIS DIFICULDADES E POTENCIALIDADES DOS TERRITÓRIOS QUE REFERENCIA.

**6. SOBRE AS REDES:**

6.1 COMO SE DÁ A RELAÇÃO DO CRAS COM ÓRGÃO GESTOR:

( ) REUNIÕES SISTEMÁTICAS ( ) OFÍCIOS ( ) ENCAMINHAMENTOS ( ) OUTROS

6.2 COMO SE DÁ A RELAÇÃO DO CRAS JUNTO AO CREAS:

( ) REUNIÕES SISTEMÁTICAS ( ) OFÍCIOS ( ) ENCAMINHAMENTOS ( ) OUTROS

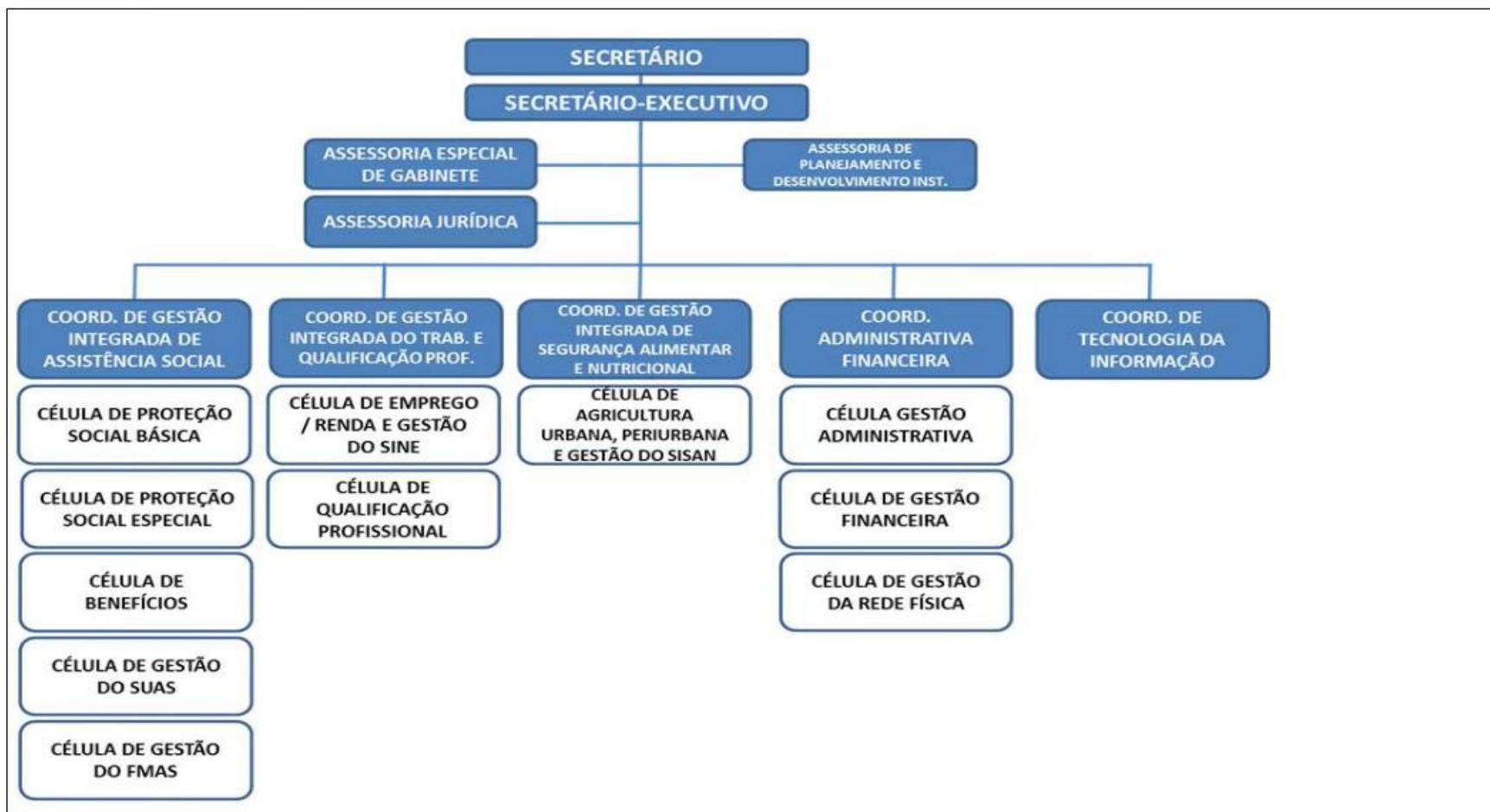
6.3 O CRAS POSSUI O MAPEAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL LOCAL? EM CASO AFIRMATIVO, LISTAR.

6.4 PLANEJA JUNTO A ESSA REDE? CITAR ALGUMAS ATIVIDADES.

6.5 TECE UMA ARTICULAÇÃO ENTRE A REDE SOCIOASSISTENCIAL E A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL LOCAL? CITAR EXEMPLOS.

## 8. ANEXOS

### 8.1 Anexo 01: Organograma da SETRA



## 8.2 Anexo 02: Lista de endereços dos equipamentos sociais (SETRA)

LISTA DE EQUIPAMENTOS DA ASSISTENCIA SOCIAL- SETRA					
SER	PSB/CRAS	ENDEREÇO	BAIRRO	CEP	FONE
I	CRAS Barra do Ceará	Rua Cândido Castelo Branco, 860	Barra do Ceará	60331-190	34527738
	CRAS Pirambu	Rua General costa matos , nº 8	Jacarecanga		3236-2577
II	CRAS Mucuripe	Rua Professor Luis Costa, nº 142	Vicente Pinzon	60175-550	34527348
	CRAS Lagamar	Rua Sabino Monte, nº 4506	São João do Tauape	60120-230	34521886
	CRAS Serviluz	Avenida Zezé Diogo, nº 1038	Cais do Porto	60180-012	31052691
	CRAS Praia do Futuro II	Rua Com. Marcelo Teixeira, nº 6430	Praia do Futuro II	60183-740	31051025
III	CRAS Bela Vista	Rua Mario de Andrade, nº s/n	Bela Vista	60442-130	34824446
	CRAS Antonio Bezerra	Rua Candido Maia, nº245	Antonio Bezerra	60356-830	34883389
	CRAS Quintino Cunha	Rua Pio Saraiva, nº 335	Quintino Cunha	60352-470	34888013
	CRAS Presidente Kennedy	Rua Conj. Castelo Branco, s/n, Quadra F.	Preseidente Kennedy		
IV	CRAS Serrinha	Rua Inácio Parente, nº100	Serrinha	60741-280	34836100
	CRAS Couto Fernandes	Av. João Pessoa, 4474	Demócrito Rocha	60442-020	31053098
	CRAS Vila União	Rua Almirante Rufino, nº 419	Vila União	60420-070	31319810
V	CRAS Conjunto Esperança	Rua 103, nº 195	Conjunto Esperança	60763-520	31013060
	CRAS Genibaú	Avenida I, nº 340, 3ª etapa	Conjunto Ceará I	60533671	34522478
	CRAS Granja Portugal	Rua Humberto Lomeu, nº 1130	Granja Portugal	60541112	34883242
	CRAS Mondubim	Avenida Waldir Diogo, nº 840	Manoel Sátiro	60764-020	34529360
	CRAS Bom Jardim	Rua JOAO CORREIA,2023	Granja Lisboa	60540-285	31052007
	CRAS Canindezinho	Rua Jose Mauricio,405	Siqueira	60736-140	34983768
	CRAS Aracapé	RUA 69, 181	Jose Walter	60765-052	34672182
VI	CRAS Castelão	Avenida Alberto Craveiro, nº 1480 A	Boa Vista	60861-212	31052012
	CRAS Conjunto Palmeiras	Avenida Iracema, nº 1860	Conjunto Palmeiras	60870-020	34883320
	CRAS Dendê	Rua Lucas Francisco Antonio, nº 200	Edson Queiroz	60812-110	32785225
	CRAS Jardim das Oliveiras	Rua Frei Caneca, 299, Conj. Tancred	Cidade dos Funcion.	60821-072	34338849
	CRAS João Paulo II	Rua 10, nº 75	Barroso	60863-630	34883322
	CRAS Messejana	José Bonfim Junior, 667	Curio	60831-260	31053709
SER	PSE	ENDEREÇO	BAIRRO	CEP	FONE
I	CREAS Monte Castelo	Rua João Tomé, nº 261	Monte Castelo	60325-220	31317670
	Abrigo Institucional para Homens em Situação de Rua	Avenida Francisco Sá, 1833	Jacarecanga		
II	CREAS Mucuripe	Rua Manoel Jesuino, 153	Mucuripe	60175-270	31052640
	CREAS Luciano Cavalcante Acolhimento Institucional para Famílias em Situação de Rua	Rua Thompson Bulcão, nº 853	Luciano Cavalcante	60810-460	34521888
III		Rua Júlio Siqueira, nº47	Joaquim Távora		
	CREAS Rodolfo Teófilo	Rua Dom Lino, nº 1001	Rodolfo Teófilo	60455545	32235273
IV	CASA DE PASSAGEM	Av. da Universidade, nº 1885	Benfica	60020-180	32522616
	CENTRO POP CENTRO	Rua Antônio Pompeu, nº 134	José Bonifácio	60040-000	31051024
	CENTRO POP BENFICA	Avenida da Universidade,3215	Benfica	60020-181	31053522
V	CREAS Conjunto Ceará	Avenida F, nº 554	Conjunto Ceará I	60533-644	34522481
VI	CREAS Alvorada	Rua Crisanto Moreira, nº 650	Sapiranga/Coité	60833530	32731635



