

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

NATÁLIA CRISTINA DE SOUSA SILVA

**O TRABALHO EM REDE DO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM
SOCIAL DE SANTA LUZIA/MG**

**BELO HORIZONTE
2012**

NATÁLIA CRISTINA DE SOUSA SILVA

**O TRABALHO EM REDE DO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM
ABORDAGEM SOCIAL DE SANTA LUZIA/MG**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Política Pública, Curso de Especialização em Política Pública, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha

**BELO HORIZONTE
2012**

SILVA, Natália Cristina de Sousa

O trabalho em rede do Serviço Especializado em Abordagem Social de Santa Luzia/MG. FAFICH/DCP/UFMG elaborado por Natália Cristina de Sousa Silva. Belo Horizonte: FAFICH/DCP/UFMG, 2012.

50f.

Orientadora: Eleonora S. M. Cunha.

Monografia – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política (Especialização em Políticas Públicas).

1. Modelos de Análise de Políticas Públicas 2. Atuação em Rede 3. Serviço Especializado em Abordagem Social.

I. Silva, Natália Cristina de Sousa. – 2012. II. Título.

CDU:

NATÁLIA CRISTINA DE SOUSA SILVA

**O TRABALHO EM REDE DO SERVIÇO ESPECIALIZADO EM
ABORDAGEM SOCIAL DE SANTA LUZIA/MG**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, para a obtenção ao grau de especialista em Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof.^a Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha

1^a Examinadora: _____
Prof.^a Dra. Vera Alice Cardoso da Silva

Belo Horizonte, ____ de _____ de 2012

SILVA, Natália Cristina de Sousa. **O Trabalho em rede do Serviço Especializado em Abordagem Social de Santa Luzia/MG**. 2012. 50 f. Monografia (Especialização em Políticas Públicas). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

RESUMO

O presente estudo tem o objetivo de apresentar a pesquisa sobre o trabalho em rede do Serviço Especializado em Abordagem Social de Santa Luzia/MG. Para isto, foi realizada, primeiramente, uma breve contextualização sobre análise de políticas públicas, expondo sobre os modelos de análise de políticas públicas, e ainda, a Política de Assistência Social, as Proteções Sociais e o Sistema Único de Assistência Social e por fim, retratou-se o trabalho em rede do Serviço Especializado em Abordagem Social de Santa Luzia/MG. A pesquisa demonstra claros avanços, sobretudo institucionais, com ênfase na participação dos atores representantes das diversas esferas governamentais, que aliada a outros elementos, qualifica e abrange a prática profissional da atuação em rede com vistas à garantia de direitos dos usuários. Entretanto, revela também fragilidade, como a condição de trabalho sem vínculo estável com a instituição que tendem a comprometer os laços relacionais que, assim, criam limites para o fortalecimento das mobilizações e vínculos da Rede de Proteção Social.

Palavras-chave: Modelos de Análise de Política Pública. Atuação em Rede – Serviço Especializado em Abordagem Social.

Sumário

Introdução.....	2
1. O campo de análise de políticas públicas: uma breve aproximação.....	4
1.2 A análise de políticas públicas.....	7
1.3 Modelos de Análises de Políticas Públicas.....	8
1.3.1 Modelo institucional e modelo sistêmico.....	8
1.3.2 Modelo de processo.....	9
1.3.3 Modelo de grupos, modelo de elite e modelo de jogos.....	17
1.3.4 Modelo da Opção Pública, Modelo Racional e Modelo Incremental.....	19
1.4 Análise de Redes.....	20
2. A Política de Assistência Social.....	24
2.1 A proteção social.....	25
2.1.1 A Proteção Social Básica.....	27
2.1.2 A Proteção Social Especial.....	28
2.2 O Sistema Único de Assistência Social.....	30
Capítulo 3. Serviço Especializado em Abordagem Social de Santa Luzia.....	33
3.1 Implantação do Serviço Especializado em Abordagem Social.....	34
3.2 As Normativas Legais do Serviço Especializado em Abordagem Social.....	37
3.3 O trabalho em rede do Serviço Especializado em Abordagem Social.....	39
3.4 Potenciais resultados do SEAS a partir da ação em rede.....	42
Considerações finais.....	45
Referências Bibliográficas.....	49

INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é o Serviço Especializado em Abordagem Social realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania de Santa Luzia, Minas Gerais. Este serviço integra uma rede de proteção social do município e o objetivo proposto foi reconstruir o processo de constituição da rede, bem como analisar os resultados desta experiência sob a égide dos modelos de análise processual e de rede.

O Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) realiza ações voltadas para a garantia de direitos das pessoas que estão em situação de rua, crianças e adolescentes em situação de trabalho infanto-juvenil e crianças e adolescentes em situação de abuso ou exploração sexual. Portanto, atua com público diverso e desenvolve o trabalho social voltado para busca ativa, identificação, acompanhamento e inserção dessas pessoas na rede de serviços socioassistenciais.

O SEAS integra a Política Pública de Assistência Social, política social sob a responsabilidade do Estado que deve garantir aos cidadãos Proteção Social Básica e Proteção Social de Média e Alta Complexidade, distintos conforme a gravidade das violações de direito. O Serviço Especializado em Abordagem Social está dentro da Proteção Social de Média Complexidade, pois atua junto às pessoas que tiveram os direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram destituídos. Assim, o serviço baseia-se na atenção especializada, acompanhamento sistemático e monitorado da Política Nacional de Assistência Social.

O SEAS é importante de ser pesquisado, pois é um serviço continuado que visa a colaborar com a diminuição das violações dos direitos socioassistenciais, bem como oferecer proteção social a famílias e indivíduos. É um trabalho social realizado em conjunto, uma vez que suas ações são vinculadas em rede, o que vai ao encontro de pesquisas relativas a políticas públicas. Além disso, as ações em rede, desenvolvidas coletivamente com outros atores que compõem a Rede de Proteção Social de Santa Luzia, contribuem para o fortalecimento das mobilizações e da participação institucional nos espaços em que são possibilitadas novas alternativas e fluxos para a garantia de direitos dos usuários destes serviços.

Para alcançar o objetivo proposto foi realizada uma revisão da bibliografia que aborda modelos analíticos de políticas públicas, pesquisa documental relacionada à

política de assistência social e à constituição do Serviço, bem como foi realizada pesquisa empírica, baseada em observações participantes de reuniões realizadas pela Rede de Proteção Social e o Espaço Rede no período de 2011 a 2012 e entrevistas informais com atores que constituem a rede e os instituidores pioneiros do Serviço Especializado em Abordagem Social, realizadas em 2012. O processo de coleta de dados foi realizado na Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania e junto ao Legislativo do município de Santa Luzia, e se refere ao período de 2010 a 2012.

Os resultados da revisão bibliográfica sobre o campo de análise de políticas públicas são apresentados no primeiro capítulo, que trata da conceituação de política pública, as tipologias e os modelos analíticos, enfatizando o processual e o de Redes, dada a especificidade do trabalho. Em seguida, no segundo capítulo, discorre-se sobre a Política de Assistência Social e as normas que a organizam, visando apresentar aspectos relevantes desta política e que se relacionam ao serviço em análise. O terceiro capítulo trata do Serviço Especializado em Abordagem Social e a forma como se dá a atuação em Rede. Por fim, as considerações finais apresentam a relevância da abordagem utilizada para a pesquisa desenvolvida e outros importantes aspectos que analisam o Serviço Especializado em Abordagem Social e a importância das Redes nas quais este serviço participa.

1. O CAMPO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE APROXIMAÇÃO

Inicialmente, considera-se importante destacar que não existe um conceito exclusivo para a expressão políticas públicas, em virtude das múltiplas extensões do fenômeno social que procura conceituar, sendo que todos os pontos de vista teóricos de abordagem abraçam um tipo de definição. Assevera-se que a política pública é uma temática contemporânea e importante porque é a resposta remetida pelos governos às demandas postas pela sociedade, por diversas formas, e é destinada ao conjunto de cidadãos e/ou grupos específicos.

A política pública é matéria de estudos e pesquisas nos aspectos que a envolve. Dentre as diferentes interpretações para o termo Política Pública, em inglês *policy*, encontra-se a visão de Della Porta (2003), que a vê como programas de ação promovidos por autoridades públicas, um conjunto de diretivas que procedem de um ou mais atores públicos.

Para Rua, política pública “é o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores [...] de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (1997, p. 1). Já Costa considera que

toda política pública é eminentemente política. Ou seja, toda política ou projeto social tende a alterar a situação social daqueles grupos ou regiões sobre a qual incide (...) a própria razão de ser de uma intervenção social é modificar um ou mais aspectos da condição de vida de uma população (COSTA, 2004, p. 32).

Política pública, para Cunha, é entendida enquanto “respostas do Estado às demandas e necessidades apresentadas pela sociedade ou pelos agentes de sistema num dado momento histórico, bem como estratégias de ação que expressam compromissos políticos assumidos pelo governo” (2010, p. 20). Compreende-se que a política pública abarca várias decisões e estratégias, atividades com o fim de implementar o que foi decidido e se refere a uma decisão dentre várias possibilidades, de acordo com a ordem do que é favorável ou preferível aos atores participantes.

A partir dessas definições, considero que política pública é o conjunto de ações planejadas e destinadas a responder demandas expressas da sociedade parcialmente ou em sua totalidade, sendo ações executadas por grupos de atores públicos, tendo ou não parcerias com outros atores, com a finalidade de responder a um problema de ordem coletiva. A política pública é um compromisso feito pelo Poder Público em relação à

sociedade, o que inclui garantir direitos e promover a justiça social, sendo estas políticas resguardadas por legislações e legitimadas pelos cidadãos.

Conforme Della Porta (2003), os primeiros estudos relacionados às Políticas Públicas eram reservados aos juristas, e posteriormente tornou-se objetivo distinto na Ciência Política e na Sociologia. Na contemporaneidade, o Estado, entendido por Weber (1974) como direção do agrupamento político, realiza uma série de políticas públicas. Entendendo política, conforme Weber, como “o conjunto de esforços feitos visando a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder” (2008, pág.60) pode-se inferir que o poder proveniente da política influencia as ações elaboradas e executadas pelo Estado. Isto significa que os interesses e as disputas no campo político podem influenciar os processos de formulação das políticas e ou todos os processos que envolvem a política pública.

1.1 Os tipos e as características das políticas públicas

Conforme Villanueva (2007), a política pública tem a sua gênese no marco do conjunto de instituições estatais, cada uma com suas redes de comunicação e informações particulares, hierarquias e lideranças, funções tecnológicas, seu repertório de respostas com instrumentos de procedimento e atividades. O autor também salienta que, do ponto de vista decisório, ela é revelada como uma arena que expressa um jogo de forças entre grupos com interesses particulares. Dessa forma, a compreensão das políticas abrange as instituições governamentais e é também configurada como consequência de embates e alianças, lutas e coalizões uma vez que expressa o sentido da correlação de forças.

Fundamentando-se em Lowi, que classifica as políticas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, Della Porta sintetiza a ideia de que “tipo da entrada em ação determina a estrutura do conflito e o tipo de configuração decisória” (2003, p. 236) que caracteriza cada uma delas de forma diferente. Nesse sentido, a autora expõe que a política redistributiva “é a das grandes associações de vértice, em que os grupos que dão dinheiro estão coligados contra os grupos que exigem serviços. Devido à força e estabilidade em ambas as frentes, a maior parte das decisões ocorre nas burocracias” (idem). Essas políticas são financiadas pelo Governo para a providência de bens e serviços públicos, com recursos que o Estado arrecada por via de tributos,

para serem redistribuídos e não arcados por aqueles que fazem aquisição destes benefícios. Cunha profere que políticas redistributivas “têm o seu impacto em grandes grupos ou categorias sociais, mas podem ter o efeito mitigado quando o Estado aloca recurso do seu orçamento geral na oferta de bens públicos para grandes grupos ou classes sociais mais pobres” (2010, p.21).

Já as políticas regulatórias, segundo Della Porta, “introduzem vínculos nos comportamentos de todos” (2007, p. 35). Neste tipo, “os conflitos desenvolvem-se em virtude do impacto altamente diferencial das políticas reguladoras que tendem a cortar transversalmente todas as alianças possíveis. Está na natureza das decisões reguladoras pluralizar seu ambiente” (idem, p. 235), por implicar o setor privado (empresários) e a sociedade (cidadãos). Ela é caracterizada por decisões públicas quanto à utilização de recursos ou para efetivar direitos. É um tipo de política que geralmente provoca embates entre setores e grupos diversos, bem como assegura a sustentabilidade aos outros tipos (Cunha, 2010).

As políticas distributivas, conforme Cunha (2010), são financiadas por toda a sociedade, entretanto essas fazem distribuição dos bens e serviços públicos aos cidadãos pertencentes a grupos minoritários. Dentre as suas peculiaridades encontra-se que diversos interesses competem pelos mesmos recursos, o que permite criar ações de dependências que se assemelham com a barganha. A autora expõe que uma das maneiras de enfrentar as práticas clientelistas que são contrárias a ideia de direito, aparenta ser a regulamentação posterior a discussões no âmbito público, tendo em vista que as agências de governo e as comissões do Congresso são locais de trâmites e interesses. Assim, as tipologias apresentadas por Lowi consideram que a política pública é formulada num sistema e num dado tempo, não é linear, como um modelo que se repete, nem são executadas da mesma forma em todas as áreas em que há necessidades vitais, o que aponta para um quadro de interesses e conflitos a serem solucionados.

Outra tipologia para as políticas públicas considera que o Estado atua na área social e econômica. A política econômica está relacionada aos mecanismos pertinentes ao âmbito do mercado, tendo sua ação focada nos âmbitos “da produção, da acumulação e da concentração e do consumo” (SILVA apud CUNHA, 2010, p.22). Já a política social é referente ao aspecto do consumo e compartilhamento de produtos públicos de

uso coletivo seja na área da assistência social, saúde, educação ou em outra área, promovendo transferência de renda e proporcionando acessibilidade aos bens e serviços públicos.

1.2 A análise de políticas públicas

Muitos autores buscam elaborar referenciais analíticos que contenham os elementos que consideram imprescindíveis para a compreensão dos processos que abrangem a política pública. Nesse sentido, sua análise apresenta alguns aportes teórico-metodológicos, com dimensões distintas, que geram modelos analíticos diferenciados. Com Maria das Graças Rua, podemos compreender que as políticas públicas “são outputs, resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (1997, p. 1). Para analisá-las, portanto, é importante compreender que elas envolvem a atividade política e são oriundas de processos políticos. Para a autora, as políticas públicas resultam dos *inputs* provenientes do meio ambiente e dos *withinputs* oriundos do próprio sistema político.

Um aspecto relevante para analisar políticas públicas está na concepção de que elas resultam de processos, que envolvem ações realizadas por agentes que produzirão a informação relativa à ação executada. Sua análise possibilita a identificação dos aspectos que a permeiam bem como os atores envolvidos e os instrumentos utilizados. As decisões imperativas de valores, segundo Rua (1997), são aquelas caracterizadas pelo poder governamental, mas não se pode deixar de destacar que há, também, a importância da participação de outros atores nos processos de decisão, formação da agenda governamental, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A análise contribui para trazer à luz esses aspectos, bem como outros implícitos, como obstáculos e resultados atingidos.

De acordo com Flexor e Leite (2006), a análise de política pública requer alguma forma de abordagem que considere as diferentes dimensões e diferenças, possibilitando contextualizá-la, como também analisar sua eficácia de inserção e efetividade social, complementações e superposições entre estruturas públicas. Em suma, a análise de política pública, para além de identificar o marco teórico-conceitual que estrutura sua elaboração, apresenta as condições que a circunscreveram. A análise de política pública tem se utilizado de diferentes modelos e abordagens, que destacam

diferentes dimensões, conforme aspectos considerados importantes pela literatura da área. Alguns desses modelos analíticos serão descritos brevemente, a seguir.

1.3 Modelos de Análises de Políticas Públicas

Os modelos para análise de políticas públicas são fundamentados em diversos autores que, com distintas compreensões, subsidiam e contribuem para essa temática. Para Thomas R. Dye o termo *modelo* alude a “uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real” (2009, p. 99). A Ciência Política construiu, no percurso de seus estudos, alguns modelos que nos auxiliam quanto à compreensão da vida política e das políticas públicas. Para Dye (*idem*, p.100) os modelos são conceituais e sua serventia pode ser relacionada a simplificar e esclarecer ideias sobre políticas públicas; detectar critérios e aspectos relevantes de questões político-sociais; auxiliar quanto à comunicação, focalizando as características importantes da vida política; nortear os esforços para melhor compreensão das políticas públicas, propondo o que é importante e o que não é; sugerir explicações para as políticas públicas e visualizar suas consequências.

Na obra citada, Dye (2009) discorre sobre alguns modelos analíticos de políticas públicas, a saber: modelo institucional, modelo de processo, modelo de grupo, modelo de elite, modelo racional, modelo incremental, modelo da teoria de jogos, modelo da opção pública, modelo sistêmico. São modelos que, segundo o autor, não competem entre si, mas que apresentam a finalidade de explicar políticas públicas focando aspectos diferentes da vida política. São modelos propícios para pensar a respeito de políticas públicas, com visões diferentes, propondo causas e efeitos diferenciados. Alguns deles serão apresentados a seguir, alguns com mais ênfase dada a sua aproximação com a proposta analítica deste trabalho.

1.3.1 Modelo institucional e modelo sistêmico

A teoria sistêmica concebe a política pública como um produto do sistema político, como resposta de um sistema político às influências que o atingem a partir do meio ambiente. Os *Inputs* (entradas) são as forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político; *Meio ambiente* é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político; *Outputs* (saídas) são alocações oficiais de valores do sistema que constituem políticas públicas. Segundo o Dye (2009),

qualquer sistema que tenha uma gama de demandas, suas questões podem ser conflitantes entre si. E, para que essas demandas sejam executadas enquanto política pública necessita acordos entre os atores envolvidos.

O institucionalismo foca o estudo das instituições. Nesse modelo, as políticas são decisões de governos que têm a capacidade de decidir e de implementar políticas que vão gerir e administrar a cidade, derivadas do fato de que eles possuem o monopólio do uso da coerção. Essa abordagem esclarece que as instituições governamentais “são estruturadoras de comportamento de indivíduos e de grupos” (DYE, 2009, p. 102) e são configuradas para auxiliarem alguns resultados políticos e travarem outros.

1.3.2 Modelo de processo

O modelo de processo entende a política pública como uma sequência de ações que vão desde a identificação de problemas até a avaliação dos resultados, como uma série de procedimentos que permite deslumbrar o processo político. Assim sendo, o mais importante para este modelo não é o conteúdo das políticas públicas e sim os processos pelos quais são elaboradas, executadas e alteradas. O processo se constitui, essencialmente, de três etapas: formulação, implementação e avaliação. A análise, portanto, deve procurar conhecer esses processos ou parte dele.

Formulação da política

Na formulação de uma política existe o imprescindível passo de estabelecimento de agenda governamental que, segundo Kingdon

é uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Assim, um processo de estabelecimento da agenda filtra o conjunto de temas que poderiam ocupar suas atenções produzindo a lista de temas em que ele realmente se concentra (...) existem agendas dentro de agendas (KINGDON, 1995, p. 225).

Tais agendas apresentam diferentes pleitos, com características mais gerais. Essas listas tratam de questões provenientes da agenda do próprio chefe do Executivo e dos atores que compõem o alto escalão do governo, podendo ser também agendas com alto nível de especialização, apresentando temáticas mais modernas e desafiadoras. Uma questão que não emerge dentre uma agenda geral tem a possibilidade de ter maior visibilidade na agenda especializada.

Segundo Kingdon (1995), para que determinado problema entre na agenda governamental, é necessário ter-se a junção de três fluxos: de *Problema*, de *Proposta de alternativas*, *político*¹, num momento propício, denominado pelo autor de janela de política. Entende-se, dessa forma, que a não junção desses fluxos possa minorar ou mesmo impossibilitar a entrada do tema nas agendas de decisões governamentais e pouca oportunidade de deliberação sobre ele. Essa perspectiva considera que há políticas públicas que são formuladas na interação do poder estatal e da sociedade civil, algumas delas externalidades pontuais do jogo de interesse real dos poderes sociais e interesses particulares (VILLANUEVA, 2007).

Segundo Monteiro, existem dois contextos abrangentes em que ocorrem as decisões sobre políticas públicas sendo “o contexto de oportunidade, em que a política é estabelecida ‘voluntariamente’ pelos *policy markers*” (2006, p.269.), e as conjunturas de crise, em que as políticas adotadas ocorrem muito mais por provocação do que por atitude voluntária dos *policy markers*. Monteiro (idem) afirma que ao longo do processo decisório as políticas vão tomando forma e sendo conhecidas. O processo decisório envolve certa capacidade analítica mais funcional de concepção do problema de política e as possibilidades de resolutividade, sendo que há peculiaridades nos casos em que o *policy marker* é um inovador. Fundamentado em Mintzberg (1976), o autor considera que há os seguintes procedimentos internos ao processo decisório de política pública: a) Identificação: Reconhecimento – Diagnóstico; b) Desenvolvimento: Busca – Design; c) Seleção: Peneiramento – Escolha

No processo de *identificação*, ocorre o *reconhecimento*, que é relacionado à percepção dos *policy markers* quanto às mudanças que acontecem externamente à política e o *diagnóstico* que se refere ao problema de política, buscando o conhecimento da origem e das relações causa e efeito. Posteriormente, no processo de *desenvolvimento* das soluções, ocorre a *busca*, que pode ser passiva, quando os *policy markers* esperam proposições de respostas, ou pode ser ativa, quando em distintas categorias da instituição existe a busca direta por alternativas. Já o *design* refere-se ao estabelecimento de soluções ou políticas criadas exclusivamente para o problema

¹ O fluxo de problemas é o processo pelo qual um determinado problema é reconhecido como crítico e passa a ocupar a atenção de tomadores de decisão; o fluxo de alternativas é o processo que aponta soluções de diferentes atores para o problema em questão; o fluxo político corresponde ao processo político que gera eventos que são oportunos para a constituição da agenda, como as eleições (DYE, 2009).

identificado que precisa da capacidade técnica do *policy maker*. A *seleção* é a fase conclusiva do processo decisório, que inclui o *peneiramento* das propostas de políticas, e a *escolha*, descartando as avaliadas como inviáveis.

Segundo Monteiro (2006), posteriormente sobrevém a fase da autorização, seja pela tramitação legislativa, sendo simbólica ou homologatória, ou viabilizada pelo poder Executivo. Em suma, é na autorização que a política é vista de forma mais transparente, tanto para os agentes que compõem os processos, quanto para a sociedade em geral. É nessa fase que é possível ter-se a maior percepção dos conflitos entre os grupos de interesse, os critérios que foram utilizados nas decisões, os instrumentos pelos os quais se pensa operacionalizar a política, dentre outros.

É importante destacar que nessa dinâmica ocorrem, conforme Kingdon (1995), processos de seleção, equivalentes ao processo de escolha natural. Para tanto, existem imposições de critérios como “a viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade especialista da área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrição orçamentária, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (1995, pág.232). Posteriormente, há o julgamento e a análise das propostas para, em seguida, a deliberação. Para o autor, essa avaliação considera o embate ou a força política, mas é, sobretudo, fundamentada em critérios lógicos e analíticos.

Implementação

A implementação constitui uma das fases do *policy cycle* (ciclo da política) e é referência para a efetivação das ações planejadas com a finalidade de alcançar os objetivos propostos definidos na fase de formulação. A implementação é um processo importante, e os obstáculos bem como as vicissitudes poderão ser percebidos na fase do monitoramento e avaliação (NEPP-UNICAMP, 2000, p. 5). As dificuldades que permeiam o processo de implementação podem ser oriundas de problemas de ordens diferentes, como os limites institucionais dos agentes implementadores, o surgimento de problemas de natureza políticas na implementação do que está proposto e os entraves provenientes da resistência e boicotes realizados por grupos influenciados pela política (NEPP-UNICAMP, 2000, p. 5).

Maria das Graças Rua traduz a implementação como

O conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos

estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 1998, p. 13).

A autora destaca dez pré-condições para que haja uma implementação correta:

1. As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
2. O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
3. Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
4. A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o feito (de uma solução que está sendo proposta);
5. Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
6. Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
7. Deve haver completa compreensão e consenso quanto ao objetivo a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
8. Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
9. É necessário que haja comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
10. Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Há duas visões sobre o processo de implementação, que sustentam modelos analíticos diferenciados. A visão clássica, demonstrada na Figura 1, não leva em relevância a possibilidade retroalimentadora na formulação da política. A fase da implementação, nesse sentido, é entendida, como a expressão da ação governamental,

materializada em “programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (top down)” (NEPP-UNICAMP, 2000, p. 5).



Figura 1 – Visão clássica da implementação

A segunda visão, demonstrada na Figura 2, mostra o aspecto da retroalimentação como um avanço em relação à primeira visão (NEPP-UNICAMP, 2000, p. 7). As duas propostas explicitadas apresentam problemas em seus pressupostos iniciais, pois consideram o ciclo de política como um processo linear e simples sob o prisma *top down* da formulação em que os obstáculos são considerados “desvios de rota” (NEPP-UNICAMP, 2000, p.8). Nessas perspectivas analíticas, a implementação deriva de uma compreensão linear da ação governamental, que apresenta certa fidelidade da implementação ao desenho sugerido em sua gênese.

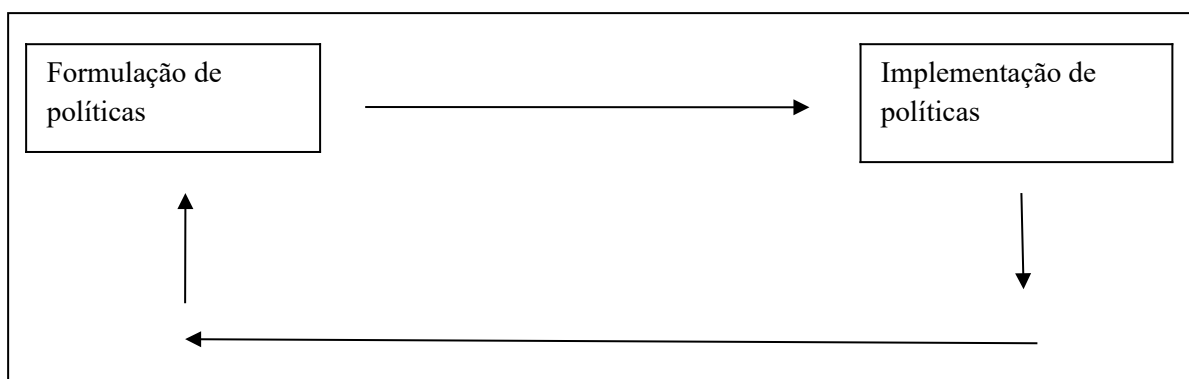


Figura 2 – Visão retroalimentadora da implementação

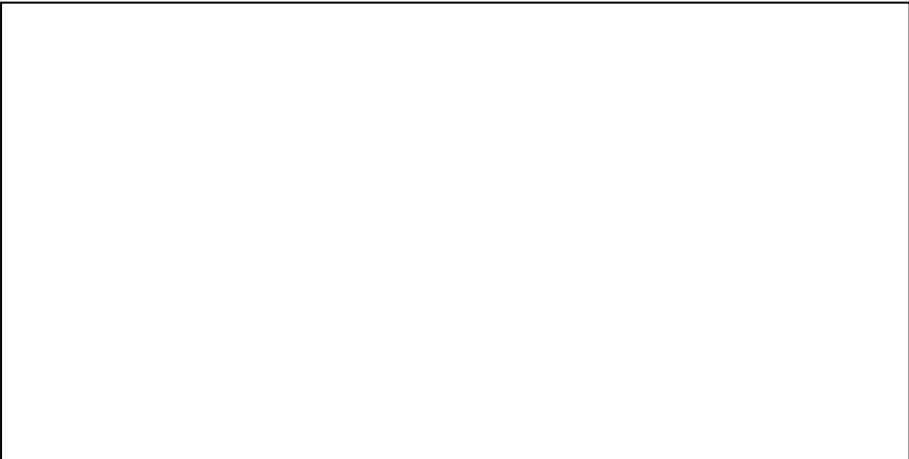
Conforme Cunha (2010), as políticas são implantadas por via de organizações das esferas pública e/ou privada, podendo haver a realização de ações de forma conjunta. De acordo com a autora

A implementação de uma política pública envolve a articulação de apoios que fortaleçam a criação de instrumentos de gestão, como exemplo financiamento, equipes, mecanismos de acompanhamento, etc., de modo que ela seja concretizada, monitorada e avaliada. Nessa perspectiva vai ganhando força a idéia de que os espaços e mecanismos de definição e gestão das políticas sociais devem ser ampliados, buscando a participação de novos atores sociais não só na sua formulação e implementação como também nos processos de avaliação de seus resultados (CUNHA, 2010, p. 27).

A introdução de novos atores tem propiciado a coparticipação, a corresponsabilidade e a cogestão em diferentes áreas de políticas, mesmo que não se desconheça os conflitos instaurados entre eles. No entanto, não se pode relevar a atuação profissional dos funcionários públicos que planejam, executam e interatuam com os cidadãos com o objetivo de viabilizar ou não ações planejadas. Esses atores, que estão mais próximos da implementação da política pública, ao realizarem suas atividades, tomam decisões diárias quanto aos instrumentos e meios para enfrentar as improbabilidades e as cobranças que abrangem sua ação profissional, definindo dessa forma, o modo de implementação da política.

Segundo Cunha (2010), ultimamente surgiram novos contornos na gestão das políticas, inclusive em esfera local, em que “a territorialização, a deliberação pública, as parcerias e o controle público ganharam relevância” (idem, p.27) demonstrando a intenção de melhorar os processos e produtos das políticas públicas. Nesse contexto, um aspecto que tem se mostrado relevante para a implementação de políticas públicas: a constituição de rede para sua implementação.

Muitos conceitos são propostos para definir a ideia de Redes de implementação, inclusive destacando o fato de que as políticas públicas são implementadas estruturalmente por agentes públicos e agentes não governamentais (NEPP-UNICAMP, 2000, p.12). Há uma perspectiva que traduz as redes complexas estruturadas por meio de “nós” críticos, constituídos por formuladores, implementadores e outros atores, cuja correlação dá sustentação política aos programas, recursos e à coordenação interinstitucional. Nessa relação, quando emerge um ponto de crise, materializada no processo de decisões críticas por um agente, a resposta culmina em uma nova rota (NEPP-UNICAMP, 2000, p.14). Pontua-se o momento de crise como um aprendizado e destaca-se a importância de considerar a estrutura de governo e a coordenação institucional.



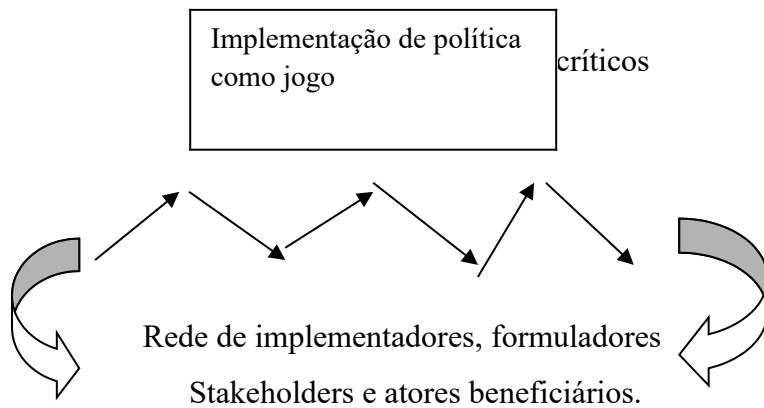


Figura 3 – Rede de implementação

As duas primeiras visões sobre a implementação, do tipo Top Down, apresentam-se, portanto, precárias por não exprimirem consistência suficiente para representar o processo empírico de implementação (NEPP-UNICAMP, 2000, p.15). Enquanto a perspectiva de rede identifica atores e apresenta instrumentos empíricos interessantes para a análise de implementação de políticas, pois esta nem sempre ficará na responsabilidade de um ator e nem mesmo se realizará sob a coordenação de apenas uma instituição. Os produtos produzidos pela política pública são realizados cada vez mais por vários atores, por isso a necessidade de incluir no desenho estratégico de políticas e nos modelos analíticos a identificação dos participantes quando atuam na perspectiva de sustentarem a política e demais articulações.

Diante do exposto, compreende-se que a implementação representa um processo no qual as tomadas de decisões se adéquam à realidade, acomodam-se à arena de aplicação, se incluem no cotidiano dos agentes que executam a política, conforme Flexor e Leite (2006, p. 10). Ou seja, implementar implica em executar um programa ou um projeto de ação adequado a uma problemática. É nesse contexto que se percebe a existência de alterações entre os objetivos propostos e as ações executadas. Para os autores, é nesse processo que a atuação dos gestores e o desenho institucional da política ficam críticos, devido ao envolvimento dos atores participantes, aos mecanismos propostos e ao nível de centralização das atividades, que possibilitam o surgimento da distância entre os objetivos e as ações efetivas.

Avaliação

Amora e Rodrigues (2009, p. 136) assinalam que avaliar é emitir um parecer a partir de informações anteriores e dos processos do que está em análise, considerando para isso a intenção cultural de quem avalia. Estes autores argumentam que certas avaliações acontecem sobre considerações aleatórias, criando ou não novas decisões. As avaliações, portanto, são resultados de comportamentos humanos. Dito isto, a avaliação de Políticas Públicas é uma maneira de prestação de contas, tendo em vista que as ações realizadas e os aspectos que são envolvidos são demonstrados à sociedade com o intuito de transparência. Essas avaliações possibilitam identificar a legitimidade e a possível continuidade do que está sendo ofertado. Os autores afirmam que “as avaliações garantem a credibilidade dos projetos bem sucedidos, os quais passam a ter sustentabilidade política, pois são fomentadas na transparência da gestão pública e na satisfação dos usuários” (AMORA E RODRIGUES, 2009, p. 136).

A fase da avaliação das políticas possibilita a exposição dos benefícios e prejuízos produzidos e a responsabilidade dos atores que participaram do processo, podendo ser compreendida enquanto mecanismo necessário ao governo para medir com presteza as ações realizadas, com a finalidade de corrigir os erros e ônus e, assim, aperfeiçoar novos planejamentos. Conforme Cunha, a fase de avaliação da política é muito importante para a tomada de decisões bem como para a verificação de resultados, pois “permite repensar as opções políticas e programáticas, além das próprias ações que foram ou estão sendo executadas” (2010, p. 27). A autora infere que a avaliação expõe as correções às ações que serão implementadas posteriormente e é dessa relação entre implementação e avaliação dos resultados que outras ações promoverão melhor proximidade com o que for proposto.

Entende-se que a avaliação permite outros níveis de desenvolvimento à medida que beneficia a participação e o controle social via espaços deliberativos que conferem a execução das políticas e seus resultados. Conhecer os aspectos positivos e negativos que os programas alcançaram e como transformaram a realidade do público-alvo são pontos relevantes no processo de avaliação. Amora e Rodrigues lembram que “a avaliação do processo exige dos coordenadores dos projetos, autocrítica coletiva sobre comportamentos e responsabilidades que devem ser assumidos por eles” (2009, p. 137).

Ao tratar sobre avaliação, Cunha (2010, p. 27), discorre que o processo de avaliação é contínuo, permitindo a produção de informações importantes para que não seja a elaboração de políticas feita de forma intuitiva, como também permitindo a informação ao público alvo, organizações, instituições e agentes públicos, realizando a avaliação sob o prisma ético e o exercício da democracia enquanto controle social nas políticas públicas. Ainda, segundo Amora e Rodrigues (2009), o trabalho dos avaliadores é de uma relevância, pois visualiza o que está ou não sendo realizado corretamente, é um trabalho que necessita de muita atenção e cautela, sendo uma tarefa nada fácil.

Diante do exposto, pode-se compreender que a avaliação é um processo que fornece informações relacionadas à realidade e possibilita o melhor desdobramento das ações em posteriores planejamentos de política pública. Os obstáculos apresentados nos resultados tornam-se objetos a serem superados e cria-se a perspectiva de continuidade ou não dos programas visto que as avaliações são os instrumentos que identificam as questões de qualidade das ações planejadas. E, a partir dessas identificações, é possível realizar as correções que são imprescindíveis à melhora da qualidade dos serviços ofertados.

1.3.3 Modelo de grupos, modelo de elite e modelo de jogos

Esses modelos, cada um a seu modo, tratam das interações entre pessoas e/ou grupos no processo de formulação das políticas públicas. Conforme Dye, “a teoria dos grupos começa com a proposição de que a interação entre os grupos é o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se formal ou informalmente para apresentar suas demandas ao governo” e que “a política é, na verdade, a luta entre grupos para influenciar as políticas públicas” (2009, p.106-107). A partir disso, a expectativa é que a alteração na influência de qualquer grupo de interesse produza, por consequência, alterações nas políticas públicas. Esta influência é especificada por seu tamanho, recursos, poder organizacional, liderança, organização e acesso dos atores. Enfim, é posto que a política pública seja proveniente do equilíbrio de forças alcançado entre os grupos.

A teoria da elite propugna que

os resultados são definidos previamente pelos interesses das elites (elitismo), que controlam os recursos organizacionais da sociedade, ou da classe

dominante (modelo de classe), que controla os recursos produtivos (interesses econômicos). (...) as elites competem entre si e o mesmo fazem em fração da classe dominante (RUA, 1997, p. 11).

Sob esse prisma, as políticas públicas traduzem as escolhas preferenciais e valores que são da elite governante. Dye (2009) sugere que, nesta ótica, as massas não conseguem influenciar as elites, e o desejo da elite, como supõe o referido autor, é a manutenção do poder e o ritmo lento para a incorporação de outros que não a compõem. Para ele, o elitismo implica que a competição (entre as elites) aconteça em volta de uma quantidade restrita de temas e que existem, entre as elites, em larga expressão, maiores concordâncias.

A teoria dos jogos, como assinala Dye, “é o estudo de decisões racionais em situações que dois ou mais participantes tem a opção de fazer e o resultado depende das escolhas que cada um faça” (2009, p. 117). É uma abordagem que não detalha como os atores fazem suas opções, mas como se comportariam para fazer escolhas em circunstâncias competitivas, caso sejam racionais.

É interessante compreender quem são os participantes dos processos de formulação e execução que envolve a política pública. Para Rua (1997) estão envolvidos: *atores políticos*, detentores de mandatos eleitos; *atores burocratas*, que possuem especialização e sistema de carreira pública; *atores privados*, que são os empresários, os trabalhadores (pessoas com o poder proveniente de organização e agem por meio de instituições religiosas ou de categorias profissionais e entidades que compõem o terceiro setor); *agentes internacionais*; *mídia*, que também se efetiva enquanto um poderoso ator com poder de formação de opinião pública. Esses atores, elencados por Rua (1997), participam de forma conjunta ou conflitiva nos processos e o termo “jogo” compreende a situação em que o ideal é vencer o opositor em certa circunstância, mas sem aniquilá-lo do processo, de forma que o vencedor é aquele que consegue fazer alianças com outros.

No que se refere ao grupo de atores privados denotam-se, conforme Della Porta (2003), partidos políticos, grupos de pressão e movimentos, portadores de recursos de consenso e muitas vezes legitimados por suas competências. Sobre os atores públicos, ao lado de parlamentares e governos com recursos de legitimação democrática, estão as burocracias públicas com seu histórico de competência técnica e a magistratura.

Kingdon (2007) traz uma diferenciação entre atores visíveis e invisíveis que possibilitam influência, seja na definição da agenda pública, onde se destaca o problema, e o poder de influenciar nas escolhas de alternativas para resolutividade do problema em questão. O autor sugere que o grupo dos atores visíveis é composto por aqueles que têm uma maior atenção da mídia e da sociedade em geral, no qual, encontram-se o “Presidente, e os maiores assessores, importantes membros do Congresso, a mídia e atores relacionados aos processos eleitorais como partidos políticos e comitês de campanha”, (2007, p. 230). Em relação ao grupo dos atores invisíveis, estão os “acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso” (idem). O autor ainda sustenta que os participantes invisíveis constituem, também, a comunidade de especialistas que atuam de forma relativamente coordenada. Essas comunidades geram idéias, propostas que são levadas aos discursos, audiências, projetos de leis no Congresso.

Dentre os atores que também podem colaborar ou ser empecilho no estabelecimento de agenda está o *policy entrepreneurs*² que segundo Kingdon, são aqueles atores que subsidiam investimentos e recursos na promoção de políticas que lhes seja favorável. Esses podem ser localizados dentre as categorias descritas anteriormente. Eles são importantes no pronunciamento e na expansão do tema e do problema, colocando-os em evidência em diferentes de oportunidades.

1.3.4 Modelo da Opção Pública, Modelo Racional e Modelo Incremental

A teoria da opção pública refere-se ao “estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado, especialmente a análise econômica à formulação de políticas públicas” (DYE, 2009, p. 120). É compreendida sob o prisma de que todos os participantes (atores políticos, privados, visíveis e invisíveis), buscam transformar maximamente seus benefícios pessoais no cenário da política e na esfera do mercado. Esse modelo contribui para entender o papel e as ações realizadas pelos grupos de interesse e os resultados referentes às políticas públicas.

O modelo racional-compreensivo considera que as políticas públicas devem traduzir “ganho social máximo” que superem os seus custos. Para Rua, no modelo

² *Policy entrepreneurs* – aqueles que “investem” nas políticas públicas – alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer com que estas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles (KINGDON, 1995, p. 228).

racional compreensivo “parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possam tomar decisões de grande impacto” (2006, p.9). Assim, a escolha da alternativa é realizada após uma análise esmiuçada de cada alternativa e seus resultados, considerando as preferências valorativas da sociedade.

Dye (2009) afirma que o incrementalismo percebe a política pública como uma continuação das atividades do governo, com alterações graduais. Este modelo é “conservador no sentido de que os atuais programas, políticas e despesas são consideradas como pontos de partida, a atenção é concentrada sobre novos programas e políticas e sobre acréscimos, decréscimos ou modificações nos programas em vigor” (2009, p. 122). A abordagem incremental considera que os formuladores de políticas não têm disponibilidade de tempo para algumas ações, informações e recursos; aceitam a legitimidade das políticas anteriores; rejeitam maiores alterações; consideram o incremento como politicamente conveniente.

1.4 Análise de Redes

No que tange às políticas públicas, a temática de redes tem ganhado relevância, dada a forte expressão e significativa determinação para a efetivação de algumas políticas, especialmente as sociais. As redes de políticas têm sido compreendidas como possibilidades para a ampliação dos resultados e impactos das políticas. Pode-se compreender “rede” como

articulação, conexão, vínculo, ações complementares e relações horizontais entre parceiros, em um contexto da interdependência dos serviços, para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal (CKAGNAZAROFF, 2004, p. 20 apud BOURGUIGNON, 2001).

As redes acontecem por via de trocas entre os participantes envolvidos, ocorrem por meio de diferentes relações entre instituições e atores, podendo ser da esfera pública ou privada, pessoa física ou jurídica que se articulam e possuem vínculos entre si. As redes permitem a promoção de vínculos fortalecidos entre os atores, entre as organizações participantes, entre os governos e os setores que as formam. Por via das redes são encaminhadas e possibilitadas as resoluções dos interesses coletivos.

Conforme Ckagnazaroff (2004 apud INOJOSA, 1999), há três tipos de redes:

- a) Autônoma ou orgânica: Constituída por entes independentes, com a finalidade exclusiva e que se entremeiam no intuito de uma perspectiva geral. Nesse modelo de rede, os participantes são mobilizados, partindo de um objetivo comum, ou ideia mobilizadora que permite escolher coletivamente o objetivo, mas respeitando a identidade de cada ator participante.
- b) Tutelada: Nessa forma, os entes possuem independência, entretanto trabalham sob o prisma de uma organização que os mobiliza em perspectiva de regularização ou financiamento, e advindo disso desenha-se o objetivo geral. Reconhecendo o ônus e bônus, cada ente atua sob a tendência de submeter sua continuidade na rede.
- c) Subordinada: É formada por atores que participam de um grupo específico, existindo uma interdependência de objetivos. A rede, de certa forma, independe da vontade dos entes, contendo um local que controla. Nesse modelo de rede, quem coordena os participantes determina a autonomia desses e faz determinações a qualquer momento. É possível um compartilhamento de ações articuladas, porém a ideia que dirige a rede não é atendida em geral pelos entes.

Mesmo sendo importante essa estratégia de gestão de políticas sociais, as redes enfrentam intempéries e os atores precisam definir o ponto em comum para a resolutividade do problema encontrado. Ckagnazaroff (2004) argumenta que, por exemplo, as tradições culturais podem trazer algum tipo de prejuízo à atuação das redes. Para elucidar melhor essa questão, ele argumenta que a maioria das pessoas pensa e age como indivíduos isolados, enquanto deveriam pensar como componentes das redes de interações. O autor ainda demonstra a existência de redes comuns aos indivíduos como a família, amigos, colegas de trabalho e outros.

Um princípio para a análise de redes é o entendimento de que as redes sociais fundamentam as esferas de várias dimensões do social. Partindo de 1960, sendo mais desenvolvida em 1980, uma vasta bibliografia demonstrou que os laços que passam pelos indivíduos e instituições são a base das diversas relações sociais, atingindo os aspectos de comunicação, recursos físicos e o jogo e interesse pelo poder (MARQUES, 2006, apud EMIRBAYER, 1997).

Conforme Marques

As relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acessos diferenciados a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis e influenciam os resultados da política (2006, p. 5).

Assim, as pesquisas relativas à temática das redes possibilitam integrar os atores envolvidos em cenários de vínculos específicos, mas não sendo preciso desvincular os pressupostos à sua racionalidade, mesmo que essa ganhe desenhos muito diferentes dos considerados geralmente pelos escritos de ciência política (MARQUES, 2006, p. 5, apud GRANOVETTER, 2000).

As pesquisas sobre rede permitiram muitas colaborações para o estudo das políticas. Conforme Marques (2006), esses estudos permitiram a discussão sobre a atuação da política que influencia a ação social, que considera dessa forma não apenas os vínculos dos atores como também a estrutura dos vínculos. Nesse sentido, entende-se que a perspectiva da rede possibilitou a agregação do cenário contextual em que se desenvolve uma dada política, permitindo o entendimento das atitudes dos atores envolvidos (MARQUES, 2006 apud LAUMAN E KNOKE, 1987). Diante do exposto, as redes são entendidas como campo de formação de vínculos que entremeiam o poder do Estado e os atores envolvidos nesses contextos.

As redes possibilitam a realização de alianças e coalizões que modificam os vínculos existentes entre o Estado e a dinâmica de vínculos dos atores. Ressalta-se que as dinâmicas que envolvem a rede entre o Estado e os atores são variáveis conforme o contexto e o momento histórico que acontecem. Por isso, as associações acontecem e se desenvolvem com a mediação dos atores participantes, por via dos mecanismos de poder que acessam, dos padrões que estão envolvidos e pela política em si, que desmembra ações estratégicas que visam algum tipo de resultado.

Quanto às redes de políticas sociais, essas emergem enquanto organização criativa e orgânica, que visa enfrentar os desafios das dificuldades sociais, pois propõem determinadas ações focadas nas transformações sociais, partindo de um projeto elaborado conjuntamente por vários atores que lutam por uma questão em comum. Essas redes são consideradas estruturas democráticas e horizontais e assim propõem vínculos contrários às submissões.

Dessa forma, entende-se que não existe hierarquia entre os membros da rede e todos os atores envolvidos são considerados importantes de forma igualitária, mas

respeitando a característica individual de cada um. Na organização das redes não há burocracias, nem regimentos pré-definidos, mas há decisões instituídas conjuntamente e acordos. Uma rede social é um espaço onde os atores envolvidos possuem objetivos iguais e compartilham ideias que visam fortalecer e alcançar o desejo coletivo. As redes, mesmo tecendo temáticas diferentes, denotam o pensamento político e socioeconômico e são entendidas como organização política.

De acordo com Marques (2006, p. 6), a análise de redes permitiu novas perspectivas para o estudo da instituição governamental, identificando aspectos importantes que cercam os agentes envolvidos. As políticas sociais basicamente necessitam realizar intersetorialidade e articulação, que correspondem a uma gestão descentralizada, mas que não seja hierárquica, e que não sobreponha as ações na área social. Diante do exposto, entende-se que a articulação de conhecimento e experiências estrutura a intersetorialidade, que envolvem distintos atores e instituições bem como organizações das várias esferas existentes. Assim, a ação intersetorial pode ser caracterizada como rede, compreendida enquanto arranjo político entre atores e organizações.

A perspectiva da análise de redes é muito relevante para o estudo de políticas públicas, inclusive para a pesquisa desenvolvida que abrange a Política de Assistência Social, uma vez que articula atores governamentais e não governamentais, que será objeto do próximo capítulo.

2. A Política de Assistência Social

Inicialmente, é importante lembrar que o Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, sofreu muitas transformações e reformas e que, inclusive, passou a transferir funções para a sociedade que, até então, eram de responsabilidade do governo. Nessa mesma década ocorre o fortalecimento de organizações da sociedade, o que possibilitou a transferência de responsabilidades do governo para elas. Assim, as Organizações Não Governamentais, Associações e Instituições passaram a ter maior importância na execução de serviços sociais que visavam responder algumas demandas da sociedade.

Foi o período em que prevaleceu a ideia de Estado mínimo, proposta pela lógica neoliberal, que visava ao corte de gastos públicos, inclusive na área social, o que trouxe rebatimentos que influíram nas agendas governamentais concernentes às políticas sociais. As privatizações de empresas estatais também foram e são realizadas, sendo esta uma característica forte do neoliberalismo. Esse contexto exerceu forte influência nos desenhos das políticas públicas, pois repercutiu nos serviços criados para atender as demandas sociais e as agendas governamentais.

Esse contexto se apresenta logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), importante marco na história do Brasil, que visa a instituir e consolidar os direitos do povo brasileiro. A CF/88 abrangeu direitos sociais que até então não eram abarcados em Constituições Federais anteriores, sendo que assistência social foi instituída enquanto um desses direitos. A Constituição assegura, nos artigos 203 e 204, que a assistência social é para quem dela necessitar, sem a anterior contribuição para a seguridade social. Está inserida na esfera da Seguridade Social, compondo um tripé junto com a previdência social e a saúde. Posteriormente, a assistência social foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 1993, alterada em 2011 pela Lei 12.435.

A política de assistência social apresenta caráter redistributivo, uma vez que tem financiamento do Estado e seu usufruto, via transferências de renda e de benefícios, e serviços públicos é destinado para o coletivo. Os recursos destinados à assistência social são voltados a serviços socioassistenciais que visam aos atendimentos de indivíduos ou grupos específicos que possuem em comum a necessidade do acesso a essa política de proteção social.

A LOAS representa o reconhecimento da política pública de assistência social sob responsabilidade do Estado, iniciando uma das mais importantes políticas sociais do Brasil, na atualidade. Essa política é regida por princípios e diretrizes que visam à universalização dos direitos sociais e é demarcada pela descentralização político-administrativa, participação popular e primazia da responsabilidade do Estado, devendo buscar a melhoria da qualidade de vida do público usuário.

A assistência social é compreendida como dever do Estado e direito do cidadão com a finalidade de realizar a provisão de mínimos sociais. Como exemplo de ação redistributiva dessa política pode-se citar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, segundo a CF/88 e a LOAS constitui-se no pagamento de um salário mínimo ao grupo de cidadãos com idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos e a pessoa com deficiência que são impossibilitados, comprovadamente, de realizar trabalho e meios de prover a sua manutenção ou por via de familiares.

Em 2004 foi aprovada a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), que visou à organização dos serviços e referências socioassistenciais dessa área. Segundo a PNAS esta é localizada na área das políticas sociais, pois responsabiliza o governo no que tange às seguranças e aos direitos de proteção social aos cidadãos. Na PNAS estão apresentados os princípios e as diretrizes e são expostos os objetivos da efetivação da política. Esta deve se realizar de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, focando a provisão dos mínimos sociais, bem como criar as condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos.

2.1 A proteção social

A proteção social está prevista em duas modalidades, conforme sua complexidade: básica e especial. A Proteção Social Básica objetiva prevenir situações de riscos por intermédio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade objetiva o trabalho social junto às famílias e aos indivíduos que têm direitos violados.

A Política Nacional de Assistência Social (2004, p.32), tem por princípios:

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.

As diretrizes da Política Nacional de Assistência Social são fundamentadas na CF/88, bem como na LOAS e são:

I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

A política de assistência social deve ser executada integrando-se às demais políticas setoriais, reconhecendo as peculiaridades territoriais e suas diferenças, para a promoção da cidadania, no intuito de enfrentar as desigualdades sociais. Sob esse prisma, tem-se por objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.

- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural.

Conforme a PNAS, os programas e projetos são executados pelos três níveis de governo, e necessitam ser articulados dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os programas são pactuados e assumidos pelas diferentes esferas de governo, expressando assim o modelo administrativo de descentralização.

2.1.1 A Proteção Social Básica

A PNAS preconiza que a proteção social básica objetiva “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p.33). São serviços voltados aos cidadãos que estão vivendo em situação de vulnerabilidade social provenientes das condições socioeconômicas, falta de alcance dos serviços públicos, exclusão da esfera social e fragilização de vínculos familiares.

Conforme a PNAS, a proteção social básica deve desenvolver serviços, projetos e programas (em base territorial e local) que façam acolhimento, estímulo à convivência e socialização familiar e comunitária de famílias e indivíduos, após incidência das situações de vulnerabilidades apresentadas. Esses serviços, projetos e benefícios, como os Programas de Transferência de Renda, Benefício de Prestação Continuada e outros, devem ser articulados com outras políticas públicas, que visem assegurar as atividades realizadas e o protagonismo do público usuário. São serviços proativos que têm por objetivo reverter e superar as condições de vulnerabilidade e prevenir as situações que apontam para o risco potencial.

Os locais onde são executados e ofertados os serviços da proteção social básica são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e demais equipamentos básicos e públicos da assistência social. A PNAS preconiza que os serviços visam a fortalecer e potencializar os vínculos familiares por via de convivência, socialização e acolhimento, devendo ser ofertados para indivíduos e famílias que ainda possuem laços afetivos familiares, ou seja, que não tenham os vínculos familiares e / ou comunitários rompidos.

Assim, a PNAS descreve os seguintes serviços a serem ofertados pelos CRAS:

- Programa de Atenção Integral às famílias.
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
- Centro de Convivência para idosos.
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para defesa dos direitos das crianças.
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Programa de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

2.1.2 A Proteção Social Especial

A conjuntura atual apresenta variadas situações que levam à violação de direitos dos cidadãos, principalmente crianças, adolescentes, idosos, mulheres, homoafetivos, grupos étnicos, portadores de necessidades especiais, entre outros. Dentre as causalidades estão a falta de acesso a bens e serviços públicos, a exclusão social, a exploração, a ausência de renda e fatores culturais, econômicos e sociais que contribuem para um sistema reprodutor de desigualdades sociais. Dessa forma, o trabalho social com as famílias e os indivíduos que se encontram em situação de risco precisa envolver o acesso aos serviços públicos de apoio e sobrevivência, até a sua inserção nas redes de proteção social pública e solidária.

A Proteção Social Especial, como assevera a PNAS, prioriza a reestruturação do grupo familiar, a construção de referências sociais e afetivas, no intuito de fortalecer os vínculos e a conquista do empoderamento. A família, tendo o formato que for, é o foco de atenção desses serviços, pressupondo um trabalho focado e especializado visando à reconstrução dos laços afetivos, à garantia de direitos e à autonomia.

Segundo a PNAS, o atendimento assistencial deve ser garantido às famílias e aos indivíduos que estão em situação de risco pessoal e social, devido ao abandono familiar,

situação de rua, situação de trabalho infantil, maus tratos físicos e / ou psíquicos, abuso sexual, violência doméstica, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, dentre outros.

A Proteção Social Especial compete ofertar serviços que necessitam de acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, serviços que se articulam em rede com o sistema de garantia de direitos e que demandam uma gestão compartilhada e descentralizada. As Proteções de Média e Alta complexidade referem-se a serviços destinados às famílias e / ou a indivíduos com direitos violados, situações que requerem maior estruturação técnico-operacional.

A PNAS registra que Proteção Social de Média Complexidade refere-se a serviços mais especializados e individualizados, ofertados no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), com acompanhamento sistemático e monitorado. Serviços como:

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar
- Plantão Social
- Abordagem de Rua
- Cuidado no domicílio
- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência
- Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de serviços à comunidades – PSC e Liberdade Assistida – LA)

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade é caracterizada pelos serviços que garantem proteção integral, como habitação, alimentação, higienização e proteção para o trabalho. Esses serviços são destinados às famílias e aos indivíduos que estão sem referencial e / ou em situação real de ameaça, que precisam ser deslocados do núcleo familiar e / ou comunitário. Esses serviços são:

- Atendimento Integral Institucional
- Casa Lar
- República
- Casa de Passagem
- Albergue
- Família Substituta

- Família Acolhedora
- Medidas Socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória sentenciada).
- Trabalho Protegido

2.2 O Sistema Único de Assistência Social

Conforme a PNAS o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) “é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da Proteção Social Brasileira” (2004, p. 86). O SUAS é um modelo de gestão descentralizado e participativo, que regula e organiza o território nacional quanto às ações socioassistenciais a serem prestadas. Os serviços ofertados pela assistência social priorizam a atenção especial à família, devendo ser executados tendo o recorte territorial como referência.

As três esferas de governo atuam sob a perspectiva da gestão compartilhada, o que define a competência técnico-política e o cofinanciamento do sistema. O SUAS, segundo a PNAS, “materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências da política de assistência social e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (2004, p. 39). Ou seja, o SUAS faz a organização dos elementos necessários para o cumprimento da política de assistência social. É um sistema que normatiza e padroniza os serviços, priorizando o atendimento com qualidade, estabelecendo os índices de avaliação e resultado e a nomenclatura dos serviços.

A estrutura do SUAS se orienta pelos seguintes componentes: matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, participação popular/cidadão usuário, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação. Os serviços socioassistenciais prescritos para o sistema são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social (sistematização de informações), proteção social (seguranças de convívio, acolhida e atendimento) e defesa social e institucional (garantia dos direitos socioassistenciais aos usuários). As

atividades do SUAS são norteadas pela responsabilidade governamental considerando para isso os territórios³. Cada esfera de governo possui suas específicas competências, devendo considerar a valorização do impacto social das diferentes políticas estruturais e o desenvolvimento sustentável.

A política de assistência social tem como pressupostos essenciais a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade. A operacionalização da PNAS com base no território fundamenta uns dos meios para a superação de algumas das fragilidades sociais. Considerar o recorte territorial permite ir além, ponderando a conjuntura da realidade local e as múltiplas formatações sociais, o que exige ações de forma integrada e articulada.

A PNAS configura os municípios conforme sua densidade demográfica articulada aos indicadores socioterritoriais disponíveis, especialmente os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tais dados dizem respeito ao coeficiente de desagregação territorial, concentração populacional e desigualdades existentes entre os territórios. Os indicadores são elaborados com base nos territórios, evidenciando-se as suas diferenças, o que exige ações articuladas entre as esferas de governos para suporte e subvenção de informação, que compõem a área da vigilância social, locais e estaduais.

Assim, a PNAS caracteriza os municípios como de pequeno, médio e grande porte, conforme população total e número de famílias referenciadas para os serviços socioassistenciais, como detalhado a seguir:

- Município de pequeno porte 1 – com população até 20.000 habitantes, até 5.000 famílias em média.
- Municípios de pequeno porte 2 – com população que varia entre 20.001 a 50.000 habitantes, cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média.
- Municípios de médio porte – com população de 50.001 a 100.000 habitantes, cerca de 10.000 a 25.000 famílias.
- Municípios de grande porte – com população de 101.000 até 900.000 habitantes, cerca de 25.000 a 250.000 famílias.

³ O termo território vem do latim, *territorium*, que por sua vez deriva de terra e significa pedaço de terra apropriado. É determinado por alguém, constituindo sua esfera total e seus limites a partir das relações sociais, inclusive de poder e apresentando, em sua configuração, diversas dimensões (ALBAGLI, 2004, p. 26). A PNAS, ao territorializar as ações, aponta para a necessidade de se considerar as especificidades dos territórios onde elas serão executadas.

- Metr pole – entende-se por metrópole municípios com mais de 900.000 habitantes, e com média de 250.000 famílias.

Esta configura o territorial tem por objetivo constituir o SUAS, identificando as a es socioassistenciais que serão executadas nos municípios do Brasil. Conforme a PNAS, a realidade territorial, o porte, a capacidade gerencial e arrecada o municipal, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzem o geoprocessamento como ferramenta desta política. A partir dos dados dos territórios referentes às incidências dos problemas a serem enfrentados   possibilitado   assistência social o desenvolvimento de propostas de preven o e monitoramento e implanta o dos CRAS e dos CREAS.

No próximo capítulo será apresentado Serviço Especializado em Abordagem Social que está submetido ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, sendo um serviço único e que abrange todo o território municipal da cidade de Santa Luzia - MG.

CAPÍTULO 3. SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL DE SANTA LUZIA

A cidade de Santa Luzia, em Minas Gerais, marcada historicamente pelo ciclo do ouro, foi palco da Revolução Liberal em 1842. Nesse levante revolucionário no período Imperial, o cenário brasileiro era marcado por dois partidos, que se confrontaram na cidade: o partido Liberal e o Conservador⁴. Posteriormente, o Município de Santa Luzia, foi emancipado pela Lei Provincial nº 317, no dia 18 de março do ano de 1847. A cidade é delimitada de forma administrativa em distritos e subdistritos e faz confrontações com as cidades de Jaboticatubas, Lagoa Santa, Taquaraçu de Minas, Belo Horizonte, Sabará, Vespasiano⁵. O Distrito de Santa Luzia é denominado São Benedito, região caracterizada pelo comércio e marcado pelas desigualdades sociais explícitas nos bairros mais carentes da cidade que compõem o Distrito.

A cidade de Santa Luzia, em Minas Gerais, possui atualmente com aproximadamente 202.942 habitantes⁶ e é caracterizada por desigualdades socioeconômicas e culturais que abrangem todo o município. Também se destaca o aspecto empreendedor por parte do empresariado que tem migrado para a cidade e transformado fortemente o mercado, acarretando impacto na economia da cidade.

Santa Luzia apresenta um recorte territorial que facilita a divisão dos serviços públicos regionalmente. O município tem o território da Sede, que compreende os bairros do centro histórico da cidade, e a região do Distrito, que abrange os bairros adjacentes ao bairro comercial São Benedito. Dentre os bairros que compõem a cidade, a vulnerabilidade e o risco social são realidades que ainda necessitam de enfrentamentos mais eficazes e contínuos.

Conforme a Lei Orgânica Municipal de Santa Luzia, quanto à questão Distrital,

Art. 10º - O Município poderá, através de Lei, criar, organizar, redelimitar e suprimir distritos, observado as disposições desta Lei Orgânica e da legislação pertinente.

§ 1º - A criação e a redelimitação de distritos devem observar os seguintes requisitos:

I – eleitorado não inferior a 200 (duzentos) eleitores.

⁴ Conforme Motta (2008, p. 23).

⁵ Conforme Lei Orgânica do Município de Santa Luzia/MG – Promulgada em 1º de setembro de 2000.

⁶ Dados IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo 2010.

II – existência de povoado com pelo menos, 50 (cinquenta) moradias e escola pública.

III – demarcação dos limites segundo linhas geográficas que acompanhem, preferencialmente, acidentes naturais e que situem entre pontos de presumível permanência no terreno e identificáveis em documentação cartográfica oficial, sendo vedada a formação de áreas descontínuas.

§ 2º - O distrito sede terá o nome do Município e a categoria de cidade, ao passo que os demais distritos, a categoria de vila.

§ 3º - Os distritos terão o nome do povoado que lhes deu origem, respeitada a denominação vigente na data desta Lei e serão designados por número ordinal, conforme a ordem de sua criação.

Art. 11 – A Lei Municipal que criar reorganizar, redelimitar ou suprimir distrito será publicado ao órgão oficial do Estado.

Art. 12 – Para criação de Distritos e Sub-Distritos, bem como suas supressões, há necessidades de aprovação da Câmara de vereadores, por 2/3 (dois terços) de seus membros.

Art. 13 – Para criação de Sub-Distrito, observar-se-ão os seguintes requisitos:

I – mil habitantes

II – eleitorado não inferior a 1% (um por cento) do eleitorado do Município.

Parágrafo único – Os Sub-Distritos serão designados por série numérica.

Art. 14 – A instalação do Distrito se fará perante o Juiz de Direito da Comarca, na Sede do Distrito.

(Lei Orgânica Municipal de Santa Luzia, 2000, pág. 10)

A área Distrital de Santa Luzia é caracterizada pela vulnerabilidade socioeconômica que demarca a região com bairros mais precários e condições vulnerabilizadas quanto à sobrevivência, como alto índice violência e falta de políticas públicas de urbanização e saneamento básico. A região da Sede do Município é marcada pelo Centro Histórico, onde se encontram os imóveis imperiais e os espaços socioculturais da cidade.

Como estrutura de governo, a Prefeitura Municipal possui a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania que responde pelos serviços socioassistenciais da política de assistência social, por meio da Superintendência da Política de Assistência Social. Por sua vez, esta Superintendência administra os serviços socioassistenciais, organiza e gere os serviços do Programa Bolsa Família, os serviços e programas da Proteção Social Básica e os serviços da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

3.1 Implantação do Serviço Especializado em Abordagem Social

O Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

(O Serviço Especializado em Abordagem Social) é um serviço ofertado de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho

social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Nessa direção, o serviço oferta atendimento a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. São considerados como espaço de desenvolvimento de suas ações, praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover o acesso do indivíduo ou família à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, na perspectiva da garantia dos direitos. Pode ser ofertado tanto no Creas como em unidade específica a ele referenciada. (WWW.MDS.GOV.BR)

Em suma, o Serviço Especializado em Abordagem Social tem como finalidade enfrentar as violações de direitos relacionadas ao trabalho infantil, abuso e violência sexual contra crianças e adolescentes e população de rua, o que o torna parte da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Os serviços da Proteção Social de Média Complexidade são ofertados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS. A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, descrita na Resolução nº 109/2009, pontua os principais objetivos deste serviço:

- a) Construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais;
- b) Identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedência, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições;
- c) Promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias;
- d) Promover ações para a reinserção familiar e comunitária.

A necessidade deste tipo de serviço entra para a agenda governamental, a partir do diagnóstico formulado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), “O desafio do Trabalho Infantil: As crianças, o trabalho e a rua em Minas Gerais” (2008), referente ao trabalho infantil na região metropolitana de Belo Horizonte. Este diagnóstico resultou na pactuação entre a Prefeitura Municipal de Santa Luzia e a SEDESE, o que deu origem ao SEAS enquanto serviço público municipal, em 2009. Essa pactuação incluiu o fomento aos serviços públicos destinados ao

enfrentamento do trabalho infantil, que devem ser compartilhados por município e estado⁷.

A princípio, o SEAS atuava sob a perspectiva da identificação de incidências de trabalho infanto-juvenil, principal problema que estava em tela naquele momento. Posteriormente, em março de 2010, com a realização do I Diagnóstico Municipal, ocorreu a ampliação do público, abrangendo a população em situação de rua na cidade. O SEAS começou a atuar em função, também, deste segmento. Em abril de 2010 houve a apresentação da proposta de alteração do público atendido pelo serviço ao Conselho Municipal de Assistência Social, sendo aprovada no mês de dezembro daquele ano a alteração da Lei do SEAS, incluindo a população em situação de rua.

Vale ressaltar que o Serviço Especializado em Abordagem Social foi uma conquista para a população luziense, que até então não tinha um equipamento público destinado a esse serviço especializado, instituído em 2012. Este serviço tem a sua organização e metodologia pautada na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, conforme Resolução nº 109 de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social. Segundo esta Resolução, este serviço deve assegurar o trabalho de abordagem social e busca ativa no intuito de identificar, em todo o município, o trabalho infantil, abuso e exploração sexual e famílias e indivíduos em situação de rua.

O Serviço é ofertado em âmbito municipal, segundo propõe a Tipificação, e tem o dever de buscar responder necessidades imediatas e, para garantia de direitos, promover a inserção dos usuários na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas. Atualmente tem-se aproximadamente 100 pessoas sendo acompanhadas pelas técnicas do SEAS, e há registros de 400 abordagens desde o início do Serviço no município⁸. Mensalmente é realizada reunião com o Conselho Municipal de Assistência Social, que conta, além dos Conselheiros e Gestores governamentais e sociedade civil, com a presença de técnicos do SEAS, momento em que são expostos os dados relativos às ações desenvolvidas e esclarecidas eventuais questões que o Conselho considera relevantes.

⁷ Convênio nº 119/2008, entre o Governo do Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDESE e o Município de Santa Luzia.

⁸ Informação obtida com as Técnicas no Serviço Especializado em Abordagem Social de Santa Luzia, referência Novembro/2012.

Quanto à rotina do Serviço Especializado em Abordagem Social, essa compreende semanalmente o serviço de busca ativa de pessoas em situação de rua, incidências de trabalho infantil e atendimento a crianças e adolescentes que sofreram abuso sexual e ou exploração sexual em todo o território de Santa Luzia. Quanto às pessoas em situação de rua, estas são identificadas, acompanhadas, encaminhadas imediatamente à rede pública de saúde, outras pessoas que desejam o retorno familiar, o tem mediado pelos assistentes sociais e psicólogos. Em relação ao trabalho infantil, crianças identificadas trabalhando nos espaços públicos são abordadas, acompanhadas, acionada a escola, encaminhadas para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Entretanto, caso os responsáveis insistam na situação de trabalho do filho, estes são denunciados ao Conselho Tutelar. Os demais casos de trabalho infantil, em estabelecimento particular, são denunciados ao Ministério do Trabalho e Emprego. O SEAS não havia atendido, até então, casos de abusos e ou exploração sexual.

O papel dos profissionais é assistir os casos, respeitando o que está estabelecido pelas normativas dos serviços bem como o que está proposto pela categoria profissional. É o atendimento, acompanhamento, escuta, encaminhamentos e a representação do Serviço nos espaços de discussão e busca por direitos para o público atendido, como as Redes das quais o SEAS participa em Santa Luzia, o Encontro da População de Rua mensal, em Belo Horizonte, e demais eventos relativos ao Serviço.

3.2 As Normativas Legais do Serviço Especializado em Abordagem Social

Dada a complexidade do serviço e a heterogeneidade do público alvo, o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) no município de Santa Luzia pauta-se vários pressupostos legais e normativos:

- Constituição Federal de 1988
- Lei Orgânica da Assistência Social
- Estatuto da Criança e do Adolescente
- Política Nacional de Assistência Social
- Política Nacional do Idoso
- Estatuto do Idoso
- Política Nacional de Integração da Pessoa com Deficiência
- Sistema Único de Assistência Social

- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Recursos Humanos do SUAS
- Norma Operacional Básica do SUAS
- Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua
- Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto Nº. 7.053/09)
- Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
- Demais leis infraconstitucionais pertinentes ao público referenciado

O SEAS funciona onde está instituído o Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS, no bairro Baronesa. Esta localidade não apresenta fácil acesso para a comunidade luziense, uma vez que é situado distante dos demais bairros da região do Distrito e Centro da cidade. O público usuário são crianças e adolescentes identificados em trabalho irregular, população em situação de rua, incluindo crianças, adolescentes, jovens, idosos e famílias que utilizam o espaço público dentro do município para moradia e / ou sobrevivência, e crianças e adolescentes em situação de abuso e / ou exploração sexual.

O SEAS deve ser operacionalizado por uma equipe técnica composta conforme o disposto da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, atuando dois assistentes sociais e dois psicólogos e um (a) educador (o) social. Em 2010 com a Lei Municipal Nº 3.168, para implementação e instituição do quadro funcional do Serviço, houve a ratificação do que está proposto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Entretanto, apesar de ser necessário e importante, o educador social ainda não foi contratado para atuar no SEAS. As ações desenvolvidas por estes profissionais, assistentes sociais, psicólogos e educador social têm o objetivo de:

Construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e à benefícios assistenciais; Identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedências, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições; Promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias; Promover ações para a reinserção familiar e comunitária (RESOLUÇÃO Nº 109/2009, p. 20).

Além disso, a equipe técnica realiza atividades que visam à promoção da cidadania, ao fortalecimento dos vínculos familiares e ao conhecimento do sistema de

garantia de direitos, que é pauta efetiva de comunicação dos técnicos aos usuários. Para tanto, o SEAS apresenta uma nova oferta de serviço, que é o Grupo Temático, que acontece uma vez por mês, formado pelos técnicos do serviço e pela população em situação de rua mobilizada.

O Grupo Temático visa ao que está proposto na normativa do serviço quanto ao fortalecimento de vínculos, a convivência comunitária e o empoderamento que são condições que estes adquirem por via dos processos técnicos e procedimentos realizados. Entretanto, o Grupo Temático também tem sido relevante mecanismo de mobilização da população em situação de rua, que apresenta seus argumentos, queixas, potenciais e possibilidades pessoais e / ou quanto ao Poder Público, que é levado em consideração à medida que demandam respostas e estas são atendidas.

A implementação deste serviço público no município de Santa Luzia contou com a participação da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE), gestores municipais da política de assistência social, conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social, técnicos iniciantes do serviço e a Câmara Legislativa Municipal. Esta última teve a participação de vereadores que foram favoráveis e defenderam a ampliação do público e a criação de benefícios trabalhistas ao corpo técnico do SEAS. Trabalho em Rede que favoreceu ao município.

O SEAS foi concebido e implementado tendo como referência a articulação em rede, conforme a Resolução do CNAS nº 109 de 2009. Dentre as instituições que compõem a rede estão a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciários, Câmara Legislativa Municipal, Rede de Proteção Social da Infância e Adolescência (Conselho Tutelar, Delegacia de Polícia Civil, Polícia Militar, Programa Fica Vivo, Central de Penas Alternativas), Secretaria Municipal de Saúde (Centro de Atendimento Psicossocial – infantil e adulto), Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), Mediação de Conflitos, Secretaria Municipal de Educação, Fórum da População em Situação de Rua de Belo Horizonte, Coordenadoria Nacional dos Direitos Humanos para população em situação de rua (CNDDH), Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil (FECTIPA) e organizações não governamentais. Assim, vislumbra-se que a articulação em Rede de Proteção Social passa tanto pelo âmbito municipal quanto

estadual com as instâncias que trabalham em prol, também, do público atendido pelo SEAS.

A articulação e o trabalho em rede têm por finalidade a integração das políticas públicas, com vistas a vencer as fragmentações e a propiciar a articulação das ações. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social

O trabalho em rede é um processo que cria e mantém conexões entre diferentes organizações, a partir da compreensão do seu funcionamento, dinâmicas e papel desempenhado, de modo a coordenar interesses distintos e fortalecer os comuns (2009, pág.21)

O Serviço Especializado em Abordagem Social pode ser acionado pela comunidade, pelo público do serviço espontaneamente, por via de encaminhamento da rede socioassistencial ou por via das buscas ativas realizadas pelos técnicos. Este serviço tem uma configuração fundamental ao público que atende, tendo em vista que na política de assistência social os usuários são entendidos como sujeitos de direitos, protagonistas de suas histórias para que possam superar as condições de vulnerabilidade e ou risco social que se encontram.

3.3 O trabalho em rede do Serviço Especializado em Abordagem Social

Na atual conjuntura de implementação de políticas públicas, destacam-se os movimentos e os desdobramentos que buscam, por via da articulação de instituições e a coordenação de suas ações, a instituição de redes. Cada vez mais, tem-se percebido a atuação em conjunto, ou seja, em parcerias, que podem culminar na formação das redes supramencionadas. Essas redes não são compostas apenas por atores governamentais, mas também por atores do setor privado, especialmente da sociedade civil.

No município de Santa Luzia existe o Espaço Rede, constituído, atualmente, por várias instituições, da esfera pública e privada. Sua criação foi em junho de 2010, a partir de um questionário aplicado pela Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, cujo objetivo era conhecer os índices de violência no município. Para responder a esse questionário, juntaram-se funcionários da Central de Acompanhamento de Penas Alternativas CEAPA⁹/Santa Luzia e um funcionário da Secretaria Municipal de Segurança Pública. Esses funcionários perceberam que, em várias questões, as respostas iam além da área de atuação deles e, em decorrência disto, outros atores foram

⁹ CEAPA – Central de Acompanhamento de Penas Alternativas, serviço do Governo do Estado de Minas Gerais, Situado no Bairro São Benedito, região Distrital de Santa Luzia/MG.

chamados a participarem da formulação das respostas. A experiência foi percebida como um movimento importante que estava surgindo e, depois de findo o questionário, esse grupo continuou com os encontros, agora mensalmente, para discutir outras questões que, embora ainda ligadas à área de segurança pública, iam muito além dela. Com o passar do tempo, outras instituições foram agregando-se ao grupo, que tomou forma e nome: Espaço de Rede. No Espaço Rede, os técnicos dos serviços públicos municipais e governamentais discutiam os problemas institucionais em conjunto trabalhando de forma intersetorial. E em virtude do teor dos casos individuais que começaram a ser discutidos, e que muitos exigiam confiança e sigilo, iniciou-se a Rede de Proteção Social que conta com atores governamentais e representantes de instituições da sociedade civil organizada. Muitos representantes que participam do Espaço Rede são também atores na Rede de Proteção Social.

Por outro lado, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania de Santa Luzia, que administra os serviços da política pública de assistência social, atua em conjunto com a rede de proteção social, que é formada não apenas pelos serviços ofertados por esta Secretaria, mas também por atores que representam tanto o setor governamental quanto o não governamental. Ou seja, mesmo que os serviços públicos da assistência social sejam administrados pela Prefeitura, a atuação dos técnicos na execução de seus trabalhos perpassa pelo trabalho em conjunto quando as demandas são apresentadas na Rede de Proteção Social.

Atualmente, os encontros da Rede de Proteção Social acontecem quinzenalmente, em espaço onde se realizam atividades para o enfrentamento da violência, destinado ao público jovem daquela territorialidade. Esse espaço é denominado Centro de Prevenção à Criminalidade que oferta o Programa Fica Vivo e Mediação de Conflitos, pautados na Política de Prevenção Social à Criminalidade, por meio da Secretaria Estadual de Defesa Social. Esse local pertence à região Distrital de Santa Luzia, serviço que é submetido ao governo do Estado de Minas Gerais. Neste espaço as instituições participantes, representadas por seus respectivos técnicos, apresentam as demandas que, sozinhos, não conseguiriam resolutividade de forma ágil e nem contaria com a percepção de olhares distintos das demais políticas públicas.

A Rede de Proteção Social é composta não somente pelos serviços socioassistenciais, mas também pelos seguintes Programas e Instituições: Mediação de

Conflitos, Programa Fica Vivo, Secretaria de Saúde Municipal (Centro de Atendimento Psicossocial - infantil e adulto, Postos de Saúde representado pelos técnicos do Núcleo de Atendimento a Saúde da Família-NASF); Secretaria de Educação; Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (CRAS e CREAS, com os Serviços de Abordagem Social, Programa de Atendimento Especializado as Famílias e Indivíduos e Medidas Socioeducativas); Segurança Pública com eventuais participações da Polícia Militar; Associação de Proteção de Assistência ao Condenado; Instituto Fé e Alegria; Associação Beneficente Atitude – ASBAT (Aconchego do céu); Instituto São Jerônimo, entre outros atores.

A Rede de Proteção Social, apesar de ser coordenada pelos atores da esfera governamental, abraça os representantes de instituições não governamentais que agregam novas possibilidades e fortalecem os vínculos entre si quando se unem para resoluções de interesse coletivo. Pode-se perceber que essa Rede, em sua experiência, atua de forma coletiva para alcançar objetivos comuns. Para elucidar, o município de Santa Luzia tem apresentado significativas demandas para tratamento de álcool e drogas, o que aponta para a urgente implantação de um Centro Psicossocial de Álcool e Drogas (CAPS-AD). Essa demanda, apresentada pelos representantes dos serviços públicos de âmbito municipal e estadual envolvidos na rede, geraram um documento conjunto, expondo a realidade e solicitando à esfera competente os recursos necessários para implantação deste equipamento na cidade. Tornou-se então pauta na agenda governamental e municipal a demanda exposta.

A Rede de Proteção Social de Santa Luzia apresenta características de Rede de políticas sociais, que propõem e realizam atividades com a finalidade de transformar a realidade social. Esse modelo é caracterizado pela organização democrática, de forma horizontal, sem hierarquia e assim atuam em vínculos que não se sustentam na submissão entre os atores. A Rede atua de forma orgânica, sendo constituída por atores independentes com finalidades em comum de enfrentamento aos desafios sociais. Nesse modelo de rede, os atores envolvidos são mobilizados, tendo como ponto de partida o objetivo comum, mas respeitando a identidade de cada ator. O estudo permitiu perceber que a hierarquia é inexistente entre os envolvidos na Rede de Proteção Social, ou seja, todos os membros são considerados importantes, à medida que as decisões são construídas em conjunto.

A Rede de Proteção Social de Santa Luzia atua na perspectiva do coletivo para resolver, de forma conjunta, os desafios ali elencados pelos participantes e sua inovação está na participação de vários atores, não sendo apenas atores específicos da política de assistência social. Em se tratando da participação do SEAS, os resultados positivos foram conquistados na medida em que os profissionais deste serviço levavam para a Rede as demandas identificadas e, por muitas vezes, na mesma reunião já era solucionado o problema. Não foi possível mensurar dados relativos à população de rua que foram solucionadas pela Rede de Proteção Social. No entanto, a dinâmica proposta por essa Rede para solução das questões envolve contatos realizados imediatamente e os encaminhamentos, já com as propostas construídas em conjunto pelos atores da Rede, para as instituições competentes.

Quanto aos casos envolvendo o trabalho infantil, procurava-se identificar se havia ou não o atendimento dos envolvidos em alguns dos serviços da rede pública municipal representados e, posteriormente, contatado o Ministério do Trabalho e Emprego e ou o Conselho Tutelar para as devidas providências. Não somente isso, as famílias de crianças e adolescentes em trabalho infantil eram acompanhadas pelo SEAS e encaminhadas aos demais serviços de educação, saúde e mediação de conflitos, quando necessário. Famílias com usuários de drogas abordados pelos técnicos do SEAS, também recebiam acompanhamento e eram acompanhadas por outros serviços que participavam da Rede de Proteção Social.

O impacto do funcionamento da Rede de Proteção Social na dinâmica do trabalho do SEAS é relacionado não apenas às soluções dos casos que por lá identificados e acompanhados, mas também no trabalho em equipe que constitui esta Rede, que é a própria proposta. Não apenas são discutidos casos acompanhados pelos serviços, mas há uma interação profissional que permite que cada participante tenha olhar diferente sobre diversas questões debatidas quanto às situações apresentadas e a realidade do município de Santa Luzia.

Nas discussões são debatidas questões relacionadas aos aspectos político e socioeconômico da realidade do município, visando construir um pensamento crítico sobre a situação social dos casos analisados. Assim, a enquanto uma organização política estimula a mobilização e a construção coletiva das estratégias para o enfrentamento aos desafios das políticas sociais. Posto isto, compreende-se que a

atuação em Rede dos atores envolvidos, culmina no trabalho intersetorial e na articulação de conhecimento que propicia a ação política e resultados coletivos.

3.4 Potenciais resultados do SEAS a partir da ação em rede

Observa-se que há um forte empenho dos participantes das Redes do município na articulação com a esfera governamental para a execução das políticas públicas que atuam em rede para a proteção social de média e alta complexidade para diferentes segmentos populacionais. Mas, é importante discorrer que, ainda, para os Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal mulher e Conselho Municipal pessoa com deficiência¹⁰ existentes no município, as Redes expostas neste trabalho não são espaços divulgados enquanto canal de monitoramento dos serviços públicos na cidade, o que poderia proporcionar um maior comprometimento dos participantes nos movimentos e nas ações¹¹ realizadas que culminam em pressões junto ao Executivo para a execução de políticas públicas.

O desafio posto às Rede é a busca pela relação interorganizacional, o empenho das instituições direcionarem um representante e o empoderamento dos envolvidos, que podem realizar de forma coletiva a mudança social. As redes descritas cooperam para a melhor qualidade dos serviços ofertados, sendo da esfera pública ou não. A articulação permite que os conflitos e as complexidades apresentados pelas instituições sejam superados à medida que a atuação em Rede fomenta a participação da sociedade civil enquanto atores de mobilização social e a capacidade política.

Os técnicos do Serviço Especializado em Abordagem Social são atores efetivos da Rede de Proteção Social, e compreendem a tamanha relevância desta Rede dentro da garantia de direitos e na perspectiva de atuação coletiva em prol de toda a Rede. Nesse sentido, a partir da ação em Rede, os profissionais representantes do SEAS puderam se apropriar melhor da realidade do município, obter a compreensão do fluxo dos serviços

¹⁰ Conselhos ativos: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal mulher e Conselho Municipal pessoa com deficiência. Por Coordenadoria de Promoção e Direitos de Cidadania de Santa Luzia/MG. 2012.

¹¹ Essas ações são as mobilizações formalmente registradas em documentos de atas que são elaborados nas reuniões das Redes (Espaço Rede e Rede de Proteção Social) com a finalidade de levarem ao conhecimento do Executivo as problemáticas e as necessidades sociais agravantes pontuadas nas redes e que requerem urgência na resolutividade.

públicos, o conhecimento dos atores participantes da esfera governamental e da sociedade civil, respostas das demandas ali expostas, contribuição para resolução dos casos desafiantes a participação nas mobilizações sociais para o enfrentamento aos desafios do município, como o trabalho infanto-juvenil, negligência a pessoa idosa e demais violações de direitos.

As Redes aqui expostas, Espaço Rede e Rede de Proteção Social, enfrentam alguns desafios, e nesse caso, o esforço coletivo, apesar de valioso e imprescindível para uma atuação em Rede, foi, por vezes, paralisado por uma série de questões. Contudo, as Redes continuam com suas propostas para solucionar as demandas que a população luziense, usuária dos serviços, requerem junto ao poder Executivo e Legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo refletir sobre o processo de implementação do Serviço Especializado em Abordagem Social do Município de Santa Luzia tendo em vista a perspectiva de atuação em redes. Para a melhor compreensão do objeto, foi feita uma revisão de parte da literatura sobre o campo de análise de políticas públicas, visando identificar um modelo analítico que melhor contribuísse para o objetivo.

No segundo capítulo, discorreu-se sobre a Política de Assistência Social, uma política redistributiva de caráter não contributivo e que visa propiciar a proteção social aos cidadãos que dela necessitarem. Foi apresentada a forma como está organizada, de modo a localizar o SEAS e destacar a complexidade deste tipo de serviço, que deve ser prestado no nível municipal. O terceiro capítulo foi dedicado à descrição do processo de implantação do Serviço Especializado em Abordagem Social e, para isso discorreu-se, de forma breve, sobre o município de Santa Luzia e o processo de implantação do Serviço, como ele está articulado a redes e os potenciais resultados.

O estudo sobre as Redes expostas nesta pesquisa, Espaço Rede e da Rede de Proteção Social de Santa Luzia, especificamente a Rede de Proteção Social possibilitou identificar que esta surge de forma autônoma e orgânica, com o intuito de superar as problemáticas sociais expostas naquele espaço, tendo em vista que os participantes têm a sua atuação de forma previamente determinada. Nesse contexto, os trabalhos intersetoriais desenvolvidos pela Rede são direcionados ao enfrentamento dos desafios sociais, por via de ações coletivas, sem haver hierarquização entre os membros. Ela é constituída por participantes independentes, com objetivo compartilhado, que se unem sob a égide de um desígnio de coletivo, sem submissão a qualquer instituição.

O estudo também possibilitou conhecer de forma mais aprofundada a implementação do Serviço Especializado em Abordagem Social, as pactuações realizadas entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a Prefeitura de Santa Luzia, as alterações legislativas para ampliar o público demandado pelo serviço. A implementação do Serviço compreendeu um processo cujas determinações de planejamento se ajustaram à realidade, uma vez que foi possível perceber mudanças nos objetivos anteriormente estabelecidos, que eram apenas de atendimento à criança e adolescente em trabalho infantil, bem como nas ações executadas, visando à adequação

do serviço aos desafios encontrados na implementação, que abrangeu a população em situação de rua e abuso e exploração sexual.

A Rede de Proteção Social pesquisada pode ser considerada uma estratégia de implantação de políticas sociais. Sob esse prisma, a Rede de Proteção Social analisada debate os problemas sociais de forma a compreender a conjuntura socioeconômica e geográfica, bem como outras dimensões que perpassam a totalidade do trabalho em rede. A Rede considera a interação das instituições participantes, as questões de território específicos do município de Santa Luzia e a interligação das demandas apresentadas ao sistema sociopolítico que marca a cidade.

O Serviço Especializado em Abordagem Social expressa o modelo Top Down de implementação em sua gênese, uma vez que o processo institucional que materializou o Serviço foi planejado por técnicos das instituições do estado e do município. Nessa perspectiva analítica, a implementação deriva de um entendimento unidimensional da ação governamental, que espera coerência e constância da implementação conforme o desenho primário da política. Contudo, o desenho original do Serviço Especializado em Abordagem Social que, a priori, foi criado para atender ao público de crianças e adolescentes em trabalho infanto-juvenil, foi alterado para agregar outros públicos.

Dessa forma, foi possível perceber a implementação do Serviço como sendo “a formulação em processo”, ou seja, foi complexa na medida em que existiram ajustes quanto a recursos, usuários e atividades no que foi anteriormente planejado. O estudo possibilitou perceber que determinadas decisões são adiadas para a fase de implementação, como as mudanças ocorridas no Serviço de Abordagem Social que incluíram novas atividades em ajustamento à realidade do município. A literatura que trata da análise pelo modelo ‘top-down’ de implementação de política considera que o processo de implementação, para ser efetivamente realizado, demanda que os objetivos da política estejam bem definidos e apresentados, que os recursos sejam disponibilizado, que haja o controle capaz de disponibilizar e organizar recursos.

Com este trabalho foi possível verificar que a Rede de Proteção Social existente em Santa Luzia realiza as articulações, as ações complementares e as relações horizontais entre os atores envolvidos de forma a gerar a interdependência dos serviços e a produção de resultados que promovem a contínua busca pela construção da

cidadania e da garantia de direitos, demonstrando que o Estado não caminha sozinho e que isto estimula a criação de mecanismos de participação.

O Serviço Especializado em Abordagem Social apresenta forte potencial para atender aos dispositivos da PNAS, quanto a soluções protetivas à criança e adolescente, famílias, indivíduos e idosos. O SEAS, apesar das dificuldades relatadas, oferece o atendimento assistencial destinado às famílias e indivíduos alvos do serviço. Por se tratar de um serviço que demanda intervenção em problemas peculiares a atuação em rede permite a criação conjunta de estratégias para a solução das problemáticas.

Dentre os problemas identificados destaca-se a precária condição de trabalho dos profissionais, o que impossibilita, muitas vezes, uma atuação mais mobilizadora junto ao Executivo Municipal e Estadual bem como ao Legislativo do município. Contudo, as potencialidades proporcionadas pela Rede de Proteção Social de Santa Luzia vão desde acesso à informação, a participação de vários atores, a perspectiva do conhecimento da realidade. Percebe-se que a atuação em Rede em Santa Luzia/MG resulta do trabalho coletivo, uma nova lógica de territorialização, com participação de vários níveis de governo atuando no mesmo território, o que cria oportunidades para que os serviços representados nas Redes expostas nesta pesquisa, promovam novas articulações, mediações, alternativas e novos fluxos.

As intervenções do Estado na proteção social apresentam a necessidade de serem realizadas com a parceria das organizações sociais e as Redes consolidam e fortalecem ideários públicos bem como são capazes de problematizar os desafios e produzir padrões de regulação de políticas públicas. Assim, concebe-se a atuação em Rede em a democratização e o trabalho intersetorial são instrumentos da atuação dos atores que ali representam suas instituições. Nesse aspecto, parece ser importante e de extrema necessidade pesquisas sobre os impactos alcançados por meio da atuação em Rede, não só quanto aos resultados para as políticas públicas, mas também para a democracia, uma vez que a atuação em conjunto das instituições propicia a organização de espaços que permitem articulações, formação e ação de indivíduos e possibilitam ações articuladas e a criação de vínculos que culmina no sentimento de pertencimento dos atores envolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. In: LAGES, Vinicius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (org). **Territórios em movimento**: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva: Rio de Janeiro. Relume Dumará / Brasília-DF: SEBRAE, 2004. P.23-69.

AMORAS, Fernando Castro & RODRIGUES, Laércio Gomes. Avaliação das Políticas Públicas. **Revista Espaço Acadêmico** – Mensal – Nº 101 – Outubro de 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs), **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 1998. P.21-38.

CKAGNAZAROFF, Ivan Ceck. Gestão Social: uma visão introdutória. In: LADEIRA, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (org.). **Gestão Social**: o que há de novo. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004 2 vol.

Coordenadoria de Promoção e Direitos de Cidadania de Santa Luzia/MG. 2012.

CUNHA, Eleonora S. M. e AVRITZER, Leonardo. **Participação e controle Social** (org.). Belo Horizonte: UFMG, 200. Pág.21-29.

DELLA PORTA, Donatella. **Introdução à ciência política**. Editorial Estampa, 2003.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009. p.99-132.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. **Análise de Política Pública**: Breves Considerações Teórico- Metodológicas. 2006. S/D. mimeo.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Link: **IBGE Cidades**. Acesso em 06/12/2012 as 21:18 Page: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies [1995]. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. (2007). p. 219-246.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA/MINAS GERAIS de 2000, pág. 9 - 10.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2006, volume 1, número 60, p. 15-41.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME- **Orientações Técnicas para o Centro de Referência em Assistência Social**, 2009, pág. 21.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAoespecial/mediacomplexidade/servico-especializado-em-abordagem-social>. Acesso em 06/12/2012

MONTEIRO, Jorge Viana. O Processo decisório de Política. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

MOTTA, Rodrigo Patto. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. 2ª edição, 2008, pág.10.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004.

RUA, M. Graças e AGUIAR, Alessandra T. A política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e interesses organizados no processo de policy-marking. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

RUA, Maria das Graças. CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Pública: Conceitos Básicos**. In: O Estudo da Política: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania – Santa Luzia/MG. 2012.

TIPIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, RESOLUÇÃO Nº 109/2009.

VILLANUEVA. Luis F. Aguilar Estudio Introcutorio. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

WEBER, Max. (1974). **Ciência e Política Duas Vocações**. Tradução Jean Melville. São Paulo: Editora Afiliada, 2008.