



A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: a gestão em rede na particularidade de João Pessoa

ALVES, Luciana¹
GOMES, Maria de Fátima Leite²
SILVA, Edna Tânia Ferreira da³

RESUMO: O presente estudo é fruto da pesquisa desenvolvida, entre 2016/2017, realizada através dos Registros Mensais de Atendimento (RMA), disponíveis no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em João Pessoa-PB. O objetivo deste foi identificar se os CRASs estão em consonância com as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no que tange a gestão em rede. Trata-se de uma abordagem qualitativa e quantitativa, traduzidas em gráficos e tabelas, e para análise dos dados utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Na particularidade de João Pessoa, os desafios para o desenvolvimento desejável dos CRASs são muitos, pois, convive-se com contradições históricas no âmbito da Política da Assistência Social, que remetem a fragmentação e focalização de ações, dificultando o exercício da cidadania entre os sujeitos envolvidos nesta política. Neste sentido, a articulação em rede, torna-se um desafio a ser superado cotidianamente.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Proteção Básica; Rede.

1 INTRODUÇÃO

A partir da reestruturação produtiva, a gestão pública e a implementação das políticas sociais adquirem um novo modelo, em que se altera a relação Estado-sociedade, de modo que, uma das questões que passam a ter relevância é a gestão social em rede. Isto porque, com o aprofundamento da crise do capital, marcado por um complexo conjunto de processos expressos na uniformização das práticas comerciais no plano mundial, a desregulamentação dos mercados, a interconexão dos sistemas financeiros, a desterritorialização e descentralização da produção, dentre outras características, constituíram-se a base de um novo paradigma da especialização flexível da produção.

Tal realidade forneceu, conforme Castells (1999), as bases para a expansão das redes. O processo de globalização da economia teve como uma de suas consequências, a desestruturação do Estado-nação, o qual tem progressivamente perdido a capacidade de definir as políticas econômicas e sociais da nação, ficando subordinado ao fluxo do capitalismo global. Para aumentar a sua operatividade e recuperar sua legitimidade, o Estado desenvolve práticas de cooperação e de descentralização político-administrativa em seu território. Nesse cenário, adota como estratégias mais efetivas a descentralização e o

¹milliris2@hotmail.com – Graduada na Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

²fatima.l.gomes2016@gmail.com – Profª. Drª. Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

³silva_edna@uol.com.br - Profª. Drª. Universidade Federal da Paraíba (UFPB)



e o trabalho em rede.

Através da gestão em rede, o Estado tem a pretensão de assegurar a efetividade das políticas públicas, tradicionalmente caracterizadas por ações setoriais, desarticuladas, centralizadoras e hierárquicas, bem como, superar a fragmentação da atenção às necessidades sociais, paralelismo de ações, centralização das decisões, informações e recursos. Com isso, o que se pode perceber é que a discussão sobre as redes está atrelada a um remodelamento do Estado, justificado pela crescente escassez de recursos e o aumento da demanda, em que este passa a incorporar critérios de gestão e organização próprias do mercado, buscando flexibilizar a organização burocrática, neste contexto de capital flexível. As redes, nesse universo, “transformaram-se” em uma alternativa prática de organização, objetivando “responder” às demandas da flexibilidade, conectividade e descentralização das esferas de atuação e articulação sociais diversas.

Na particularidade do cenário brasileiro, o espaço de participação e gestão via órgãos representativos, de deliberação, de planejamento, de execução, de supervisão e controle dos planos, programas e projetos sociais, tornou-se evidenciado e fortalecido, a partir de um redesenho na sua organização, pautado em uma proposta de gestão em rede, denominada Rede Socioassistencial. Esta proposta foi favorecida quando da construção da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Política de Assistência Social (PNAS), que chamou para si uma gestão mais participativa e descentralizada. Participativa, porque o controle social constituiu-se como um importante mecanismo de participação da sociedade e da construção social do país, sendo os Conselhos da Política de Assistência Social, compostos no âmbito federal, estadual e municipal, enquanto espaços legalmente constituídos para o exercício desta política.

Contudo, vale lembrar que o campo social é espaço de disputa, e a lei, por si só, não garante a efetivação de direitos, de gestão democrática e participativa; a luta continua nos espaços de abertura como os Conselhos. A credibilidade ao que é público precisa estar no consciente coletivo, para qualificar a cidadania, e para isso, é necessário enxergar o coletivo e não o individual, ir de encontro ao egoísmo e a competitividade, seja ela individual ou mesmo, entre organizações, pois na rede podem-se ter alguns pontos com mais ligações que outros, mas não superior. Todavia, ressalta-se que as entidades da sociedade civil, não estão para substituir o papel do Estado na implementação da Política de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) aponta que, “[...] somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes,” (PNAS, 2004, p. 47). Para tanto, a administração pública necessita desenvolver estratégias, para cumprir com os princípios da Política de Assistência Social. Tais princípios foram estabelecidos desde a Lei Orgânica de



Assistência Social (LOAS), aprovada em dezembro de 1993, dando início a gestão pública e participativa da assistência, na estruturação de novas bases e diretrizes, através da IV Conferência, conhecida como LOAS-10. A princípio, a referida política esteve regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), através da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, do primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998 e das Normas Operacionais Básicas (NOB/97 e NOB/98).

A Norma Operacional Básica de 2005 teve como objetivo disciplinar a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social (2004), bem como deliberar sobre as funções desta, as quais se definem pela proteção social hierarquizada, dividida entre Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), a Vigilância Social e a defesa dos Direitos Socioassistenciais. De modo que, em cada um destes níveis foi criada uma rede, em que se articulam as unidades públicas e organizações da sociedade civil.

A Proteção Social Básica (PSB) é executada através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), da rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos geracionais; dos benefícios eventuais e da prestação continuada, dos serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva. O CRAS é um órgão importantíssimo na implementação e execução da Proteção Básica, pois é a porta de entrada da assistência, atuando como mediador entre seus membros, outras instituições sociais e o Estado.

Desta forma, a dinâmica da Rede Socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania deve considerar o cidadão e a família como sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços, em que se faz preciso criar espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, bem como possibilitar à auto-organização do cidadão e de sua família.

Os municípios que não se habilitaram à gestão plena ou à básica recebem recursos da União por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para, progressivamente, avançar na implementação da PNAS, como responsabilidade da gestão inicial. Assim, os municípios devem manter os dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS atualizados e inserir no Cadastro Único as famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade social.

No âmbito da gestão básica, portanto, o município deve assumir a gestão da Proteção Social Básica (PSB) na Assistência Social e ter como responsabilidade a organização da sua rede, por meio dos CRASs. Tendo ainda que ofertar programas, projetos e serviços socioassistenciais

Outro âmbito de gestão é a plena, onde cada município deve ter a capacidade de gestão total dos serviços socioassistenciais, com ênfase na organização da Rede de



Proteção Básica e Especial. É nesta direção que o SUAS e, igualmente a PNAS, orientam a implementação da Política de Assistência Social, no sentido de que todos os municípios alcancem uma gestão descentralizada, para potencializar a função protetiva das famílias em situação de vulnerabilidade social.

2 REDE SOCIOASSISTENCIAL DE JOÃO PESSOA NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Segundo a Topografia Social da Cidade de João Pessoa (2010) compete a SEDES promover a universalização do direito à proteção e à inclusão social, através do SUAS, sendo assim organizada em nível de direção, assessoramento, aconselhamento (Conselhos da Assistência Social, Criança e Adolescente, Idosos, Segurança Alimentar, Pessoa com Deficiência, Conselhos Tutelares), atenção instrumental (gestão meio) e nível de execução programática (Diretoria de Assistência Social – DAS, Diretoria de Economia Solidária e Segurança Alimentar – DIRECONSAN e Diretoria de Organização Comunitária e Participação Popular – DIPOP). A DAS é responsável por acompanhar, monitorar e assessorar os serviços da Proteção Social Básica, Proteção Social de Média e Alta Complexidade, informando e orientando às coordenações e unidades no cumprimento do que lhes tipifica conforme as determinações legais.

A pesquisa em tela se apresenta como instrumento de conhecimento da realidade da Proteção Social Básica em João Pessoa, com ênfase na atuação dos CRASs, no sentido de possibilitar uma análise crítico-reflexiva da realidade em foco, a partir de princípios fundamentados no direito, no aprimoramento da rede, a fim de possibilitar uma assistência social com mais qualidade.

Portanto, na particularidade de João Pessoa, no âmbito da Proteção Social Básica, encontram-se certos obstáculos quanto à operacionalização e o acesso dos serviços, uma vez que, o andamento das ações esbarra na distribuição de responsabilidades, na descentralização de poder, na transparência das atividades e no controle social amplo. Na pesquisa em tela, pretende-se refletir sobre os desdobramentos da Rede Socioassistencial local, especificamente os CRAS, conforme anteriormente mencionado, partindo, primeiramente, do mapeamento da rede de proteção básica, na sequência, enfatizaremos na distribuição e ações dos CRAS, analisando suas possibilidades e limites de articulação e operacionalização.

Os resultados da pesquisa, expostos a seguir, foram decorrentes das análises dos dados obtidos pela Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, nos Registro Mensais de



Atendimento(RMA) , no período de janeiro de 2015 à abril de 2016, e o mesmo período de 2017, revelados à partir de quadros, tabelas e gráficos. Inicialmente realizamos um mapeamento dos serviços oferecidos pela Proteção Social Básica do município, segundo a localização geográfica em que estão inseridos. O município de João Pessoa possui atualmente 11 CRASs, distribuídos de acordo com a Tabela 1 abaixo, conforme os RMA(MDSA,2016/2017), podendo assim no decorrer dos meses seguintes ter ocorrido alguma mudança de localização das unidades citadas.

Tabela 1 – Distribuição dos CRASs por zonas geográficas de João Pessoa/PB.

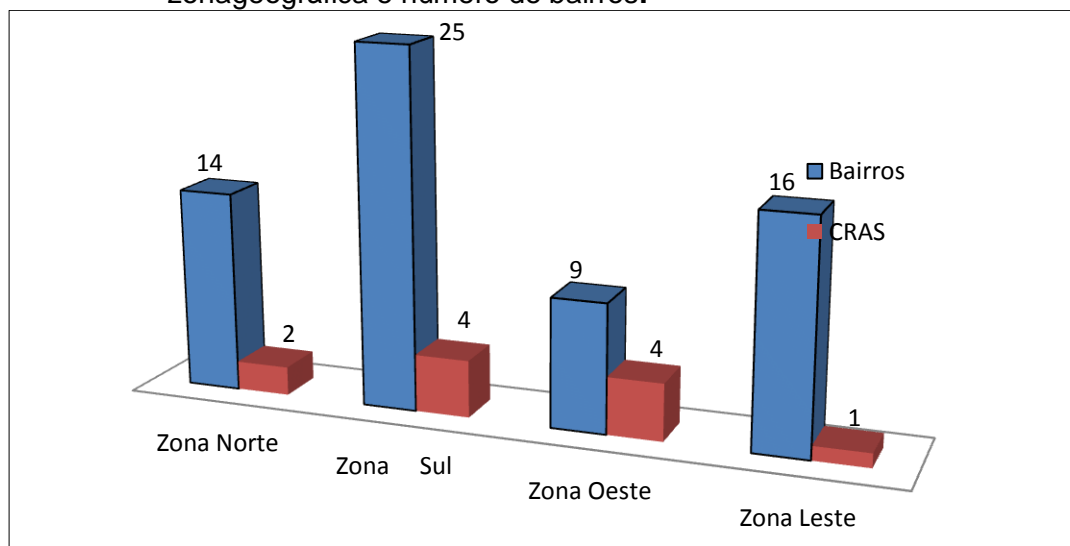
CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	ZONA NORTE	ZONA SUL	ZONA LESTE	ZONA OESTE
CRAS Alto do Mateus				X
CRAS Cristo				X
CRAS Cruz das Armas				X
CRAS Ilha do Bispo				X
CRAS Mandacaru	X			
CRAS São José/Chatuba			X	
CARS Valentina		X		
CRAS Gramame		X		
CRAS Mangabeira		X		
CRAS Grotão		X		
CRAS Padre Zé	X			

Fonte: Sistematização da pesquisa, com base nos dados da MDSA (2017).

A pesquisa revelou que dos 11 CRASs do município, 4 estão na zona oeste, 1 na zona leste, 4 na zona sul e 2 na zona norte. Observa-se que a distribuição é desigual, principalmente se compararmos com o número de bairros de cada região, conforme os dados do IBGE(2010), como demonstrado no Gráfico 1, abaixo.



Gráfico 1 – Distribuição dos CRAS em João Pessoa/PB, segundo sua localização por zonageográfica e número de bairros.



Fonte: Sistematizado pela pesquisa, com base nos dados doRMA (MDSA, 2016/2017) e IBGE (2010).

Percebem-se no Gráfico 1 que as zonas com maior número de bairros são as mesmas que possuem o menor número de CRAS, confirmando-se assim uma enorme desigualdade na distribuição dos CRASs, o que certamente deve dificultar a gestão dos serviços oferecidos aos usuários.

Das ações realizadas nos CRASs, descritas nos RMA(MDS,2016/2017), identificou-se 4 ações em rede no período de janeiro à abril de 2016 e o mesmo período de 2017, demonstradas na tabela abaixo:

Tabela 2 – Ações em rede realizados nos CRASs

Encaminhamentos	Total de 01/2016 à 04/2016	Total de 01/2017 à 04/2017
1-Famílias encaminhadas para inclusão no Cadastro Único	900	1.215
2-Famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único	392	744
3-Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	76	77
4-Famílias encaminhadas para o CREAS	22	22

Fonte: Sistematizada pela pesquisa, com base nos dados do RMA(MDSA,2017).

Segundo a tabela 2, ao compararmos os primeiros quatro meses do ano de 2016 e 2017, verificamos um aumento em todos os encaminhamentos em 2017, com destaque para o número de famílias encaminhadas para atualização cadastral no Cadastro Único, chegando a quase dobrar esses atendimentos, enquanto os encaminhados para acesso ao



BPC e para os CREASs, permaneceram os mesmo. Infelizmente os encaminhamentos descritos nos RMA são insuficientes para caracterizar a existência de uma ação em rede, conforme determina o SUAS. Na tabela a seguir, estão descritos o total de atendimentos individualizados ou a famílias, no período de janeiro à abril de 2016 e o mesmo período de 2017.

Tabela 3 – Total de Atendimentos Individualizados ou a Famílias

Unidades/Mês e Ano	De 01/2016 à 04/2016	De 01/2017 à 04/2017
CRAS Cristo Redentor	877	998
CRAS Valentina de Figueiredo	1.258	1.195
CRAS Alto do Mateus	1.349	791
CRAS Mandacaru	684	959
CRAS Cruz das Armas	2375	1028
CRAS Ilha do Bispo	1518	412
CRAS São José / Chatuba	496	802
CRAS Gramame	1253	1066
CRAS Mangabeira	2160	1084
CRAS Padre Zé	464	1235
CRAS Grotão	511	843
TOTAL	12945	10413

Fonte: Sistematizada pela pesquisa, com base nos dados do RMA(MDSA,2017).

Segundo os dados da Tabela 3, ocorreu uma variação muito grande na quantidade de atendimentos, com destaque para 6CRASs(Ilha do Bispo, Cruz das Armas, Alto do Mateus Gramame, Valentina e Mangabeira), que reduziram o número de atendimento em mais de 50%, enquanto nos demais CRASs o número de atendimentos foi maior. Mesmo com essa variação entre um aumento e redução de atendimentos nos CRASs, em 2017, o número de atendimentos reduziram. Percebe-se a fragmentação de ações, de propostas que não estão em consonância com o que delibera a PNAS e o SUAS, quanto ao modelo de gestão para a Política da Assistência Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A rede local apresenta inúmeros os desafios, como anteriormente sinalizados. Assim, os desafios para a implementação e desenvolvimento desejável da Rede Socioassistencial são muitos, alguns podem ser amenizados ou superados através de um adequado



planejamento. Desta feita, sendo o CRAS a porta de entrada para o acesso à Assistência Social, e tendo como uma de suas funções a gestão da Rede Socioassistencial, necessita-se, para uma boa articulação, estabelecer “contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS-MDS, 2009, p. 21), com o objetivo de promover a proteção social básica das famílias referenciadas. Desta maneira, verificaram-se no município de João Pessoa/PB uma insuficiência das unidades CRASs, como também, uma desarticulação entre as unidades que compõe a Rede Socioassistencial e entre as demais políticas sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/estrutura_fisica/registro_mensal. Acesso em: 10/07/2017

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – **PNAS**. Brasília, 2004. BRASIL.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. Vol. 2 Trad.deKlaussBrandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**; (Conferência). Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CNAS. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009**. Diário Oficial da União, 25 de nov. de 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>>Acesso em: 27/08/. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. Topografia Social da Cidade de João Pessoa. João Pessoa: Editora Universitária, UFPB, 2010.