



**10º Encontro Internacional de Política Social**  
**17º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: Democracia, participação popular e novas resistências  
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

---

Eixo: Pobreza e Desigualdades no Capitalismo Contemporâneo

**Articulação Intersectorial: Rede Socioassistencial e os “Burocratas de Rua”**

**Mirian de Freitas da Silva Ramos<sup>1</sup>**  
**Geraldo Márcio Timóteo<sup>2</sup>**

**Resumo:** Este trabalho resulta da pesquisa de tese e foi sistematizado a partir de seis entrevistas realizadas com profissionais da rede socioassistencial no município de Campos dos Goytacazes, articulado ao aprofundamento do referencial teórico. Para compreender o papel exercido pelos agentes municipais no funcionamento da referida rede, buscou-se aporte teórico, primordialmente na obra do autor Lipsky<sup>3</sup> (2019), com o intuito de apreender o papel exercido por estes profissionais no processo de execução dos serviços públicos. Dentre os resultados: 1) a incapacidade da rede em responder as demandas da população; 2) a existência de uma rede “informal” que tem funcionado frente a fragilidade da rede formal da assistência.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social; Intersectorialidade; Burocratas de nível de rua.

**Intersectoral links: Social Assistance Network and “Street Bureaucrats”**

**Abstract:** This work is the result of thesis research and was systematized based on six interviews with professionals from the social assistance network in the municipality of Campos dos Goytacazes, combined with a deeper understanding of the theoretical framework. In order to understand the role played by municipal agents in the functioning of this network, theoretical support was sought, primarily in the work of the author Lipsky (2019), with the aim of understanding the role played by these professionals in the process of executing public services. Among the results: 1) the inability of the network to respond to the demands of the population; 2) the existence of an “informal” network that has worked in the face of the fragility of the formal care network.

**Keywords:** Social Assistance Policy; Intersectorality; Street-level bureaucrats.

**1 Introdução**

O debate acerca da intersectorialidade tem sido assunto cada vez mais frequente na agenda das políticas sociais, primordialmente dado o avanço e complexidades das desigualdades sociais, requisitando, desta forma, ações cada vez mais articuladas entre diferentes modalidades de políticas sociais.

Frente ao exposto, a elaboração do trabalho em questão se deu a partir da análise crítica de seis entrevistas semiestruturadas realizadas com a equipe técnica da rede de proteção social básica, média e alta complexidade da política pública de

---

<sup>1</sup> Assistente Social pela Universidade Federal Fluminense, UFF. Doutora e mestra em Políticas Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais – PPGPS da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. E-mail: mirianfreitas23@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professor Dr. Associado, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF - Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PPGPS) e Programa de Pós-Graduação Sociologia Política (PPGSP), UENF. E-mail: geraldotimoteo@gmail.com.

<sup>3</sup>“Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos”.

assistência social, para isso, utilizou-se como base um arcabouço teórico previamente selecionado o que possibilitou apreender o funcionamento da rede socioassistencial em âmbito municipal tendo como referência os conceitos de setorialização, intersectorialidade e SUAS. Para compreender o papel exercido pelos agentes municipais no funcionamento da referida rede, buscou-se aporte teórico, fundamentalmente na obra do autor Michael Lipsky (2019), denominada “Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos”, com a finalidade de compreender o papel exercido por estes indivíduos no processo de implementação dos serviços públicos.

Em vista disso, neste trabalho deteve-se aos burocratas que atuam nos equipamentos como Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e equipamentos da Alta Complexidade no âmbito da rede socioassistencial, os sujeitos da pesquisa foram denominados de forma anonimizada de T1, T2, T3, T4, T5, T6, com o intuito de analisar a partir da percepção da equipe técnica responsável pela execução dos serviços nos diferentes níveis de proteção da rede socioassistencial na realidade pesquisada o seu processo de implementação.

A análise teve como base os dados coletados a partir das entrevistas, para aplicação das entrevistas junto aos integrantes das equipes técnicas, utilizou-se um roteiro composto por 1 (um) eixo estruturante denominado: **Rede Socioassistencial, políticas sociais e articulação intersectorial no SUAS**, este se desdobrou em 6 (seis) subeixos, sendo abordados quatro neste trabalho, a saber: **1) Articulação intersectorial; 2) Referência e Contrarreferência na assistência social; 3) Rede socioassistencial, articulação intersectorial e políticas sociais municipais; e 4) A construção da ruptura setorial na gestão do SUAS.**

A metodologia da pesquisa é de natureza qualitativa, composta pelo aprofundamento bibliográfico e aplicação de entrevistas semiestruturadas. A opção por esse tipo de pesquisa se deu justamente pelo seu potencial em responder às diferentes questões e níveis de complexidade que elas apresentam. Pois o método permite uma investigação científica cuja base fundamenta-se na totalidade dos fatos ao considerar aspectos macro e micro da realidade social, além de auxiliar a pesquisadora em todas as fases de desenvolvimento de uma pesquisa, na medida em que possibilita que o mesmo possa fazer o movimento crítico reflexivo entre teoria e objeto, sendo esse movimento essencial para compreensão da realidade empírica.

No que concerne a aplicação das entrevistas ocorreu após consentimento do setor responsável, assinatura do Termo Livre e Esclarecido (TLE) e marcação prévia com os integrantes da equipe técnica dos equipamentos nos respectivos locais de trabalho. Durante as entrevistas fez-se o uso de gravador com a autorização dos(as) interlocutores(as) e de caderno para pequenas anotações. Após a coleta dos dados, a etapa seguinte contemplou a transcrição das seis entrevistas realizadas na íntegra, seguida de uma leitura preliminar das informações, de modo que possibilitou sua compreensão e exploração, bem como a organização por subeixos temáticos, para posterior análise a luz do referencial teórico, culminando na sistematização do artigo em questão.

## **2 Rede Socioassistencial: uma análise a partir da perspectiva dos “burocratas de nível de rua”**

A título de contextualização e compreensão: quem são “os burocratas de nível de rua” de que trata a obra do Cientista Político Lipsky (2019)? Para o autor são considerados os burocratas ou funcionários de nível de rua, àqueles profissionais que lidam cotidianamente com os usuários no âmbito da implementação das políticas públicas, dentre os profissionais elencados no estudo do referido autor, destacam-se as seguintes categorias, professores, policiais, assistentes sociais, profissionais da área de saúde, os profissionais dos serviços carcerários, dentre outros.

Trata-se, portanto de uma rica contribuição para os estudos das políticas públicas, tanto para quem gerencia e executa quanto para os receptores desses serviços, são profissionais que diariamente lidam com usuários nos mais diversos espaços de atendimentos por meio das políticas públicas, interferindo seja positiva ou negativamente no processo de execução de determinada política (LIPSKY, 2019).

Assim, entende-se que é justamente a partir das brechas encontradas na gestão de determinada política que os burocratas de nível de rua conseguem executar determinados atos, em outros termos tendo como respaldo a *discricionabilidade* trabalhado por Lipsky (2019) ao buscar compreender a interferência que os “Burocratas de Nível de Rua” exercem no processo de execução das políticas públicas e do atendimento aos usuários dos serviços públicos.

Do exposto e com a finalidade de apreender a implementação da rede

socioassistencial no contexto do município de Campos dos Goytacazes<sup>4</sup> a partir da perspectiva da equipe técnica (executores) das políticas assistenciais e tendo como base o conceito de discricionariedade trabalhado pelo autor, abordou-se os seis subeixos, conforme excertos trabalhados para construção deste trabalho. No que concerne ao subeixo **1) Articulação intersetorial**, obteve-se as percepções abaixo a partir da aplicação das entrevistas com os 6 (seis) interlocutores(as):

Então, são ações que possa viabilizar e até efetivar mesmo, os direitos dos usuários que a gente atende, a melhor forma de viabilizar esse direito é através da intersetorialidade. Que são outros setores. [...] E eles vêm com uma demanda múltipla [...] ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

Eu entendo assim na nossa prática no dia a dia, sem exceção, são outros setores que oferecem proteção social e possibilitam a população de acessar serviços, de acordo com as suas demandas[...] (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

A intersetorialidade é na verdade extremamente necessária [...], porque os nossos trabalhos não são sozinhos, a gente não trabalha só nas demandas que a gente atende dentro da política. A resolução não é de um equipamento só, isso não existe[...] (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

Então, eu compreendo que são várias partes que compõe um todo. Que tem que estar trabalhando harmonicamente ali na troca, a política de assistência social por si só ela não dá conta, ela não resolve. A gente tem que estar conectado com outro [...] (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

Então, falando grosso modo é um funcionamento em rede, dos equipamentos, dos órgãos tanto no público quanto em algumas situações até do privado mesmo. Os serviços que a gente precisa ter uma troca de alguma forma (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

Eu vejo como um trabalho conjunto das políticas. Seria a saúde integrada com assistência, com a educação, porque nosso usuário é um só (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

Acerca do subeixo acima, ressalta-se que todos(as) interlocutores(as) da

---

<sup>4</sup> O município de Campos dos Goytacazes, estar-se-á situado na Região Norte Fluminense, sendo considerado o maior em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, com uma área de 4.040,6 km<sup>2</sup> e uma população de 483.551 de acordo com informações disponibilizadas pelo Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

pesquisa apresentaram um entendimento claro e objetivo do que seria uma articulação intersetorial no âmbito das políticas sociais, apontando questões de suma importância, como a ampliação das necessidades colocadas no cotidiano da assistência, o grau de complexidade de tais demandas, tornando-se urgente pensar o sujeito que acessa determinada política de uma maneira integral, ao considerar diferentes aspectos da sua vida, o que pressupõe uma articulação intersetorial nos diferentes segmentos dos setores de políticas.

Nos termos frisados, entende-se que a intersetorialidade deve ser compreendida a partir do horizonte das ações integradas no âmbito das políticas públicas, visando atender, conforme retromencionado necessidades cada vez mais complexas e que têm sido intensificadas com a precarização das condições de sobrevivência da população, assim como dos resultados dos processos de fragilização das próprias políticas sociais e do conseqüente enfraquecimento do acesso aos direitos sociais, visando oferecer aos usuários a possibilidade de um atendimento humanizado, amplo e com maior efetividade dos serviços ofertados por intermédio das políticas referidas, inclusive a de assistência social em que consta seu próprio formato a intersetorialidade como um dos eixos centrais de suas ações (BRONZO, 2007).

A perspectiva da intersetorialidade acena para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas, das quais a intersetorialidade é apenas uma das alternativas possíveis. O argumento principal sustenta que a intersetorialidade é um atributo necessário (embora em graus variados, a depender das distintas situações) da gestão de políticas sociais adequadas para se enfrentarem os desafios da pobreza, da exclusão e das situações específicas de vulnerabilidade (BRONZO, 2010, p. 128).

Deste modo, entende-se que a articulação intersetorial se faz cada vez mais necessária e urgente na gestão das políticas sociais, pois, abrange uma estratégia de gestão que perpassa por diversos níveis da gestão, primordialmente, a fase da execução, de modo a fortalecer uma abordagem mais ampla das múltiplas dimensões da pobreza e de suas expressões de produção e reprodução em níveis mais intensos (BRONZO, 2010).

No que se refere ao subeixo **2) Referência e Contrarreferência na**

**assistência social**, destaca-se os apontamentos a seguir:

[...] Os equipamentos estão com poucos e tem uma demanda maior e a equipe técnica não está completa. E a gente acaba super atarefado, com um trabalho muito grande (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

Eu sinto um distanciamento maior que não era para ser dessa forma. E na minha experiência com a proteção básica eu vejo e sinto mais dificuldade. E olha que a alta complexidade também tem demandas, tem excessos de trabalhos[...] (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

Olha aqui a gente tem esse hábito de dar essa contrarreferência é até por questão profissional mesmo, de exigência nossa mesmo particular, recebeu esse ofício o senhor tem que responder (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

[...] Às vezes existe certo empurra, empurra de demandas sobre o que é delegação do CRAS e do que é do CREAS, principalmente em PAEF[Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família] (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

Então, agora as coisas estão funcionando melhor, a gente tinha uma época em que o acolhido chegava, que teve casos de pessoa que chegou com o nome errado no encaminhamento, não ouviram a pessoa. Mas assim, a questão de troca de informações, ainda é muito engessado (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

Sim. Pelo menos aqui no acolhimento sim, porque a porta de entrada é o Centro Pop. Então o Centro Pop para quem não conhece é o centro de população em situação de rua [...]. A básica é o CRAS. O usuário passa pelo CRAS e fala eu estou em situação de rua e ele é encaminhado para o Centro Pop (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

Importante ressaltar que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), corrobora o conteúdo da LOAS de 1993, bem como amplia e fortalece a compreensão da assistência social como modalidade de política pública a partir da divisão por níveis de proteção, conforme mencionado no decorrer deste trabalho, assim, as ações da assistência devem necessariamente ser implementadas de maneira articulada, tendo como base a referência e a contrarreferência nos atendimentos das demandas apresentadas pelas famílias e indivíduos nos equipamentos alocados nos territórios de maior vulnerabilidade, ratificando, ainda, a importância da articulação intersetorial com demais políticas públicas no âmbito local.

Deste modo, entende-se que a referência e a contrarreferência dos

atendimentos nos equipamentos é fundamental, desde que respeitados os níveis de proteção, os serviços que são ofertados em cada nível, para não se sobrepor ações, mas trabalhar no sentido de somar para fortalecer a rede, estas são condições essenciais para o pleno funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), abarcando muitas vezes até “[...] a articulação das unidades estatais e privadas de assistência social com vistas à formação da rede socioassistencial” (BRASIL, 2009, p. 17).

Desta forma, é fundamental que a organização da proteção social na assistência esteja voltada para a agregação dos serviços respeitados os níveis de proteção, com vistas a adequar os serviços às demandas do território de referência, além do referenciamento das famílias e indivíduos nos serviços ofertados nos equipamentos, com a finalidade de ampliar de maneira gradativa a rede de proteção social prevista SUAS, bem como a sua capacidade de responder à demanda por serviços por meio da universalização dos atendimentos e garantia de acesso aos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2009).

Ainda no que concerne a referência e a contrarreferência na rede socioassistencial, observa-se que:

a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica requer também a conexão do CRAS a um CREAS (ou, na sua ausência, a quem for designado para coordenar a proteção social especial no município ou Distrito Federal), efetivando o papel de referência e contrarreferência do CRAS no território e fortalecendo o SUAS. Para o exercício da referência e contrarreferência, é necessário que o gestor municipal defina os fluxos e procedimentos de encaminhamentos entre a proteção básica e especial, e que o coordenador do CRAS garanta, no âmbito da proteção básica, que estes fluxos e procedimentos funcionem (BRASIL, 2009, p. 25).

A partir da referida perspectiva, entende-se que articulação da rede socioassistencial pressupõe estabelecer de forma clara a necessária conexão entre os equipamentos e os sujeitos que compõe essa rede (profissionais e usuários), com a finalidade de corroborar para a gestão integrada de atendimentos a população, sem que ocorra a sobreposição das funções de cada equipamento.

O pleno funcionamento da rede, muitas vezes, esbarra em limites, tais como: pouco investimento na ampliação dos equipamentos da assistência e fragilidade das políticas públicas, especialmente da assistência, conforme ressaltado durante as entrevistas, assim, apesar do município de Campos dos Goytacazes ocupar o lugar de grande porte na gestão do SUAS, atualmente o número de equipamentos existentes não têm comportado as demandas da população, outro fato narrado foi a fragilidade da equipe

técnica, além da maior parte não ser concursada, falta profissionais, diante desse cenário, por vezes o coordenador(a), que é assistente social, por exemplo, precisa exercer as duas funções num CRAS, ele é coordenador(a) e também técnico, atuando como assistente social, sobrecarregando as equipes com os excessos de trabalho, além de desvalorizar a categoria profissional e fragilizar ainda mais essa modalidade de política.

No entendimento dos(as) interlocutores(as) da pesquisa, tais fatos tem dificultado a realização do acompanhamento nos termos propostos pela gestão do SUAS e de fazer a referência e contrarreferência dentro da rede em virtude do excesso de trabalho a que esses profissionais estão submetidos. Frente ao exposto, compreende-se que para falar de articulação intersetorial da assistência com as demais políticas sociais, faz-se necessário construir uma rede socioassistencial que seja fortalecida em seu interior e quando bem realizada essa articulação interna, ela tende a se desdobrar com diálogos profícuos com outras políticas sociais municipais, como por exemplo, a saúde, a educação, a habitação, o transporte, entre outras.

No subeixo **3) Rede socioassistencial, articulação intersetorial e políticas sociais municipais**, destaca-se as contribuições abaixo:

A gente tem uma dificuldade, porque às vezes a gente não tem essa rede de proteção que faça com que a gente tenha essa efetiva intersetorialidade, para que a gente possa efetivar esses direitos. E às vezes a gente utiliza mais de mecanismo de colegas, não é o setor da educação, você tem um contato com uma colega fica mais fácil de você efetivar esse mecanismo, não seria, não é o ideal, até porque eu estou aqui, mas posso não estar, e muda muito de profissionais nos setores [...] (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

A gente encaminha o usuário para determinado serviço, de algum setor que trabalha com a gente, da rede, mas muitas vezes há falhas nesses serviços, então a gente sabe que teoricamente a coisa está ali para funcionar, está implementado para acontecer. E muitas vezes na prática essa pessoa não consegue acessar esse serviço por falhas mesmo[...]. A fragmentação se dá pela falta de estruturação da rede, pela interrupção desse contato que a gente tem com outro profissional dessa rede, então na hora de efetivar e garantir plenamente os direitos não acontece, a gente ainda está muito distante de tudo isso (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

Muitas vezes a família também encontra dificuldade, como eu falei existem trabalhos como eu citei, por exemplo, na saúde a gente encontra certas dificuldades porque a nossa realidade são famílias muito vulneráveis e muitas vezes não tem nem passagem para vir aqui para conversar com a gente ou pedir um socorro, trazer alguma demanda (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

Complicado, foi o que eu te falei, a gente, por exemplo, encaminha um adolescente para escola. A escola diz que não tem vaga. E a gente gostaria de ter um acesso maior à Secretaria de Educação para estar conversando sobre isso, da necessidade urgente daquele adolescente estar matriculado (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

Eu entendo que ela está caminhando, está engatinhando melhor dizendo. Me parece muito que essa intersetorialidade funciona de acordo com os profissionais que estão no local. Não é uma coisa dada sabe? Um equipamento está aqui, o outro está aqui e a coisa vai funcionar, o fluxo, depende muito de quem está lá, da disposição de quem está lá (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

Ainda não está funcionando como gostaríamos, não é porque não exista a política, ela existe, mas os atores que somos nós, profissionais e quem é atendido por nós, para todo um conjunto, àquele que vem com a demanda e nós que oferecemos serviço. Ainda há, ainda encontramos algumas barreiras. Seja quando falta recurso financeiro queremos prestar um bom serviço, mas não temos o recurso ou uma questão de visão do profissional (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

A rede socioassistencial apreendida neste trabalho considera sua complexidade e diversidade, abarcando os serviços e os diferentes níveis de proteção (básica média e alta complexidade) (BRASIL, 2005), desta forma, ao buscar compreender a articulação intersetorial dessa rede com as demais políticas sociais municipais, é imperioso destacar que a construção de uma rede de serviço ancorada na perspectiva da articulação intersetorial perpassa necessariamente pela construção coletiva e deve envolver a sensibilização de diferentes sujeitos, com o intuito de alcançar um bem comum (VILLASANTE, 2002).

Ainda, acerca disso, destaca-se que o fortalecimento de uma rede de políticas públicas se dá por meio de parcerias que são estabelecidas por intermédio de “[...] relações interpessoais e interinstitucionais, preservando as diferenças e as especificidades de cada componente que contribui da sua maneira na construção de uma política que preserve os princípios da cidadania, da liberdade e da justiça” (JUNQUEIRA, 2005, p. 05).

A consolidação de uma rede de políticas fortalecia, trata-se, efetivamente de um processo que é permeado por contradições, avanços e retrocessos, sendo, muitas vezes, atravessado pelas interferências político partidárias, primordialmente em se tratando das políticas de governo, assim, o funcionamento pleno dessa rede encontra-se

condicionado às gestões de determinados partidos políticos, troca a gestão, muda o nome da política, muda também os gestores, e isso vai fragilizando e impossibilita a continuidade dos serviços. A fragmentação se dá também pela falta de estruturação da rede, pela interrupção desse contato das equipes que compõem essa rede, impactando negativamente a efetivação e garantia plena dos direitos.

Com relação ao subeixo **4) A construção da ruptura setorial e possibilidades pela via da articulação intersetorial**, frisou-se as informações que seguem:

Como eu falei, [...] essas mudanças de gestão, essas coisas têm que ter um protocolo que a gente consiga manter essa intersetorialidade efetivamente. Então criar esse protocolo, porque vai direcionar como que a gente vai se realmente efetivar os direitos (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

Acho que seria pela capacitação da equipe também. Eu acho que isso aí pode contribuir muito também [...]. Para estar sempre se qualificando e isso essa qualificação ela precisa ser contínua para que a gente consiga de alguma forma a consolidação mesmo dessa intersetorialidade, a compreensão da complexidade da rede das questões apresentadas (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

Deveria ter mais comunicação, para ficar mais consolidado, e muitas vezes a gente não sabe determinados setores se está funcionando, como está, onde está, qual o endereço, o telefone, então a gente precisar você falar mais, precisava conhecer mais os setores, como também os outros setores também deveriam conhecer mais o nosso trabalho, para saber até onde a gente vai, qual a nossa atribuição, o que cabe a gente, então às vezes falta esse diálogo, entre os setores (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

Essa intersetorialidade ela tem que ser falada, ela tem que ser discutida, refletida, colocada em prática, é muito solto. Agora eu te pergunto, há encontros? Ah, não tem (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

Vou falar da minha perspectiva, eu entendo que ela está caminhando, está engatinhando melhor dizendo (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

Olha, essa ideia de ruptura da individualização dos setores já está posta no SUAS, no corpo da biografia está colocada, o que precisa é cada município implementar, efetivar realmente a política do SUAS. Porque no SUAS se nós fomos só ler, ele é belíssimo, ele é muito bem elaborado. Agora a funcionalidade, a implementação só dependem dos atores sociais, que somos nós profissionais e usuários (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

Ao abordar a questão da construção de estratégias com a finalidade de romper a atuação individual dos setores no atendimento das demandas apresentadas pela população usuária, foi possível observar a partir das falas alguns aspectos importantes, tais como: a fragilidade advinda das gestões político partidárias, já que muitas políticas são fragilizadas ou fortalecidas a depender da condição construída no interior de cada gestão de governo. Nesse cenário, além da fragilidade das políticas sociais, ressalta-se a troca constante dos profissionais que compõe as equipes técnicas, o que tem fragilizado historicamente a construção de uma rede de política pública em âmbito municipal fortalecida nos moldes da articulação intersetorial, tal fato impacta negativamente também a construção de vínculos entre profissionais e usuários, já que a qualquer momento este poderá ser rompido.

Outro aspecto abordado diz respeito à capacitação constante das equipes, compreendendo-a como condição *sine qua non* para a consolidação de alternativas viáveis e que possibilite a construção da ruptura setorial e, conseqüentemente, a construção e o fortalecimento de estratégias de gestão da rede pela via da articulação intersetorial, assim, essa ruptura perpassa necessariamente processo de capacitação das equipes, a fim de melhor compreender a complexidade da rede e das demandas apresentadas pela população usuária.

Além disso, foi destacada a necessidade de maior diálogo entre as equipes no âmbito da assistência e com os demais setores, com o intuito de conhecer melhor o funcionamento e a oferta dos serviços pelos diversos setores que formam a rede de políticas em âmbito municipal, portanto, é preciso que esses profissionais que estão na assistência conheçam mais os outros setores e que essa responsabilidade seja recíproca no sentido de que os outros setores também precisam conhecer mais a rede socioassistencial e o trabalho desenvolvido dentro desta, com a intenção de ter clareza quanto aos papéis e atribuições, visando fortalecer a articulação intersetorial sem sobrepor e desrespeitar as competências de cada setor de política.

Assim, é fundamental que se fale e que se reflita mais acerca dessa intersetorialidade na política de assistência social, para que a sua implementação não fique, condicionada a rede informal, em outros termos, a rede da amizade que é usada pelos profissionais para que o usuário tenha acesso a determinado serviço dentro da rede, corroborando o entendimento de que os “burocratas de nível de rua” ao trabalhar

diretamente com a implementação de políticas e serviços públicos acabam interferindo no processo de exequibilidade destas, podendo tal interferência ser positiva ou negativa para o funcionamento formal da rede, no exemplo mencionado acima, isto é, da rede informal, acaba sendo prejudicial para a construção e consolidação de uma gestão de política pública fortalecida nos moldes da articulação intersetorial, já que pressupõe que os profissionais “burlam” a formalidade burocrática a partir das brechas encontradas na administração pública para viabilizar o acesso dos usuários às políticas públicas (LIPSKY, 2019).

Entende-se que a rede informal tem sido uma estratégia que fragiliza a democracia do acesso aos direitos sociais por meio das políticas públicas, ao criar meios de acesso aos serviços de maneira paralela à rede formalmente institucionalizada. Tal processo tem sido naturalizado no âmbito da gestão das políticas públicas, em especial da assistência, fato este que se explica em grande parte pela cultura institucionalmente enraizada e arraigada no pensamento e comportamento tanto de quem gerencia, executa quanto de quem busca o acesso à rede de serviços públicos.

Nesse contexto, compreende-se que em termos de conteúdo, a articulação intersetorial encontra-se claramente disposta na PNAS e no SUAS, embora, caiba frisar que sua execução depende necessariamente do amadurecimento das reflexões e do entendimento que os atores sociais, que são os profissionais e usuários, tem se permitido e se debruçado diariamente no âmbito da gestão da rede socioassistencial frente às demandas que são apresentadas pelos usuários, com a finalidade de atender as necessidades numa perspectiva integral.

Salta aos olhos nessa contextura, o aprofundamento da fragmentação e setorialização do atendimento das demandas da população usuária, processo este que acontece diante do espraiamento das desigualdades sociais, culminando em situações de vulnerabilidade social, resultado de diversos processos de natureza estrutural de nossa sociedade, como a pobreza e a extrema pobreza, o desemprego em larga escala e por um longo período de duração, o que tem resultado em situações cada vez mais degradantes de sobrevivência, fragilidade dos vínculos afetivos e das diversas formas de preconceitos e discriminação, entre outras.

A assistência social tem sido configurada nessa realidade pela sua incapacidade

de responder a todas as necessidades apresentadas pelos usuários, já que na prática os serviços ofertados não tem sido capaz de responder quantitativa e qualitativamente a população usuária, sendo intrinsecamente necessária a articulação intersetorial, assim, essa interrelação entre os equipamentos e a equipe técnica da assistência é fundamental tanto quanto com as demais políticas sociais, como a saúde, a educação, a habitação, trabalho e renda, transporte, entre outras, é preciso conhecer a rede para que seja possível fortalecê-la (MOTA, 2010).

Assim a assistência social tem se esbarrado num entendimento comum por parte da sociedade de que é de sua responsabilidade responder os problemas sociais decorrentes desses processos que são de natureza estrutural, sendo demandado muito além do que esta política é capaz de dar conta em sua materialidade, impondo, neste sentido, grandes desafios para serem refletidos coletivamente.

### **Considerações finais**

Diante de todo exposto, no que concerne ao debate da articulação intersetorial, repisa-se aqui o entendimento trazido no decorrer deste trabalho de que intersectorialidade não tem a finalidade de sobrepor às ações que são direcionadas a cada setor de política pública, muito menos minar seus potenciais dentro do seu escopo de atuação e abrangência, mas, sim, uni-los para responder a problemas sociais complexos. O intuito é buscar romper a atuação dos setores de forma individual, segmentada no que tange os atendimentos das necessidades da população usuária, o que tem impactado negativamente na garantia efetiva dos direitos sociais.

Com base nos dados coletados do aprofundamento bibliográfico foi possível identificar a existência de duas redes em funcionamento no município em questão, a primeira trata-se da rede reconhecida nos marcos legais da assistência e a segunda denominada neste trabalho de “rede paralela e, ou, informal”, que é formada pelas equipes técnicas diante da desarticulação da rede socioassistencial. Assim, para que esta segunda rede funcione é preciso que haja a articulação via “jeitinho”, fato este que tem impactado negativamente no processo de fortalecimento da rede formal, já que o acesso aos direitos está condicionado a essa rede informal e sua capacidade de articulação entre os pares.

Ainda acerca da implementação das ações, foi ressaltado pelos(as)

interlocutores(as) da pesquisa o problema da fragmentação e que este se dá em grande parte pela falta de estruturação da rede, pela interrupção dos contratos de trabalhos, pelas inseguranças que as equipes técnicas estão expostas, então, na hora de efetivar e garantir plenamente os direitos, não acontece, portanto a intersetorialidade ainda está muito distante de acontecer como deveria dentro da rede socioassistencial. Ao abordar a referência e contrarreferência entre CRAS e CREAS, as percepções apresentadas são de que se consegue realizar essas ações entre os equipamentos da assistência social não de forma plena e os seis interlocutores(as) falaram que está caminhando melhor que nos anos anteriores.

Já no que concerne a construção da ruptura da setorialização e a construção de uma gestão pela via da articulação intersetorial, evidenciou-se algumas informações importantes, tais como as mudanças de gestão, sinalizando que é preciso ter um protocolo para que as equipes consigam minimamente manter a construção dessa gestão intersetorial; também foi sinalizada a necessidade de capacitação permanente das equipes, valorização das equipes e maior estruturação da rede de equipamentos.

Foi realçada, ainda, a questão da rede, já que a mesma não tem conseguido responder às demandas da população usuária frente ao aprofundamento das desigualdades sociais no município. Destaque também para a fragilidade do diálogo entre as equipes, essa fragilidade se dá no âmbito dos equipamentos da assistência e se desdobra na rede de políticas no município, como por exemplo, a dificuldade de diálogo com a saúde, com a educação, com a previdência, com a habitação, entre outras, o que tem corroborado para uma gestão setorializada dos serviços no âmbito da rede socioassistencial.

Assim, perante o que fora sistematizado ao longo deste trabalho, é possível afirmar que cada vez mais existe uma tendência de implantar e implementar as políticas sociais a partir de modelos de gestões segmentadas, e, ou, setorializadas, no caso da assistência por meio dos chamados kits contra a pobreza e a extrema pobreza, neste contexto, destaca-se o quanto tal estratégia tem sido prejudicial à garantia dos direitos sociais em sua integralidade, corroborando o entendimento colocado na hipótese deste trabalho.

Quanto a articulação intersetorial, apesar do reconhecimento e do entendimento de que a intersetorialidade é uma possibilidade viável para uma nova conformação entre Estado, governos, políticas sociais e atores sociais, depreendeu-se

com a pesquisa de campo junto aos interlocutores(as) da pesquisa que a intersetorialidade tem aparecido no âmbito da gestão das políticas sociais, em especial da rede socioassistencial muito mais como algo recomendativo do que prático. Ainda que a literatura aponte e reconheça a articulação intersetorial como instrumento fundamental na agenda das políticas sociais, os achados da pesquisa apontaram para um cenário em que a intersetorialidade ainda aparece como uma estratégia distante de ser plenamente efetivada na realidade estudada, primordialmente em curto e médio prazo, já que sua materialização depende de uma mudança na cultura organizacional burocrática, por meio do diálogo respeitoso entre as diferentes instâncias governamentais e atores sociais (profissionais e usuários) envolvidos nesse processo, caso contrário, não será possível vislumbrar o fim da setorialização nos moldes em que as gestões das políticas públicas estão sendo propostas.

## **Referências**

BRASIL. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf). Acesso em: mai. de 2024.

BRONZO, C.. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. planejamento e políticas públicas | ppp | n. 35 | jul./dez. 2010. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3992/5/PPP\\_n35\\_Intersetorialidade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3992/5/PPP_n35_Intersetorialidade.pdf). Acesso em jan. de 2024.

LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos / Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha -- Brasília: Enap, 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10, 2005, Santiago. Anais eletrônicos. Santiago, Chile Disponível em: <http://www.otics.org/rio/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao/view>. Acesso em: jan. de 2024.

MOTA, Ana E. S. da. (Org). O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.