

A AÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL: quais as possibilidades desta efetivar-se?

Isadora Serrano Vitoriano ¹

RESUMO

Este artigo apresenta uma breve discussão teórica sobre a estratégia de gestão em rede na Política de Assistência Social. Procuramos fazer algumas reflexões a partir da análise do que seria “ação em rede” de acordo com esta política e as possibilidades e limites de implementar essa ação.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, trabalho em rede, rede socioassistencial

ABSTRACT

This paper presents a theoretical discussion about the management network as preconized on the Social Work Policy. Thus, this paper intend to bring some reflexions analysing what would be “network action” according to this policy and the probabilities and limits to implement those actions.

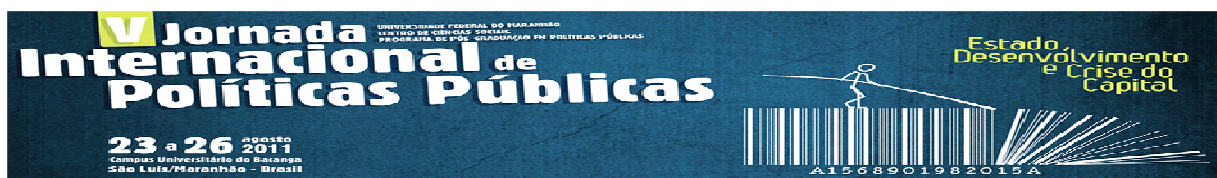
Keywords: Social Work Policy, network, social work policy network

INTRODUÇÃO

Acompanhando o desenvolvimento do capitalismo, com suas crises cíclicas e o necessário remodelamento dos processos de produção, as políticas sociais passam também a ser reconfiguradas. Dessa forma, com a reestruturação produtiva, a gestão pública e a implementação das políticas sociais adquirem um novo modelo, alterando a relação Estado/sociedade, em que uma das questões que passam a ter relevância é a gestão social em rede.

Com o aprofundamento da mundialização 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

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). isa_sv@hotmail.com



e descentralização da produção, dentre outras características, constituiu-se a base de um novo paradigma da especialização flexível da produção. De acordo com Minhoto & Martins (2001: 83):

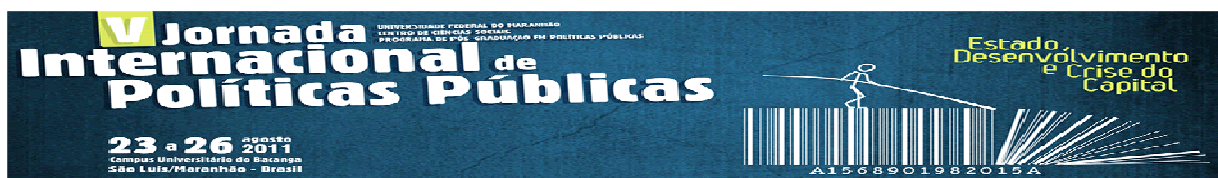
É precisamente nesse contexto que as empresas tendem a lançar mão da estrutura de rede, como parte de um conjunto de estratégias destinadas a minimizar custos e capital imobilizado, adquirir competências tecnológicas de vanguarda e compartilhar recursos e informações.

Castells (1999), um dos autores de referência que discute as redes, afirma que a reestruturação do modo capitalista de produção expressa na flexibilização e globalização dos mercados, requisitou uma aproximação do local com o global, das economias entre as diversas nações, destacando o avanço tecnológico, resultando numa transição para uma nova estrutura de sociedade. No seu entendimento, o uso da tecnologia centrada na informação remodelou a base material da sociedade. Nesse modelo que ele denomina de “informacional”, a fonte de produtividade se baseia na tecnologia de geração de conhecimento, de processamento da informação e de comunicação de símbolos em que a informação é o ponto principal na organização social e o fluxo de mensagens compõe o encadeamento da estrutura social. Tal realidade forneceu as bases para expansão das redes.

Esse processo de globalização da economia teve também como uma de suas conseqüências, 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 internacional e de descentralização político administrativa em seu território. Nesse cenário adota como estratégias mais efetivas a descentralização e o trabalho em rede.

Nos últimos anos essa abordagem teórica passou a ter relevância no âmbito das discussões sobre a reconfiguração das ações do Estado, especialmente nas políticas sociais, passando a compor uma “inovação” em termos de gestão social. As intervenções em rede proporcionariam maior racionalidade e efetividade às ações do Estado, potencializando os recursos existentes na comunidade, elemento essencial diante da crise fiscal. Através do discurso da gestão em redes pretende-se assegurar a efetividade das políticas públicas, tradicionalmente caracterizadas por ações setoriais, desarticuladas, centralizadoras e hierárquicas, superar a fragmentação da atenção às necessidades sociais, paralelismo de ações, centralização das decisões, informações e recursos.

Com isso, o que podemos perceber é que a discussão sobre as redes está atrelada a um remodelamento do Estado, justificado pela crescente escassez de recursos e 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. Além disso, coloca-se em pauta também a necessidade de incorporar novos atores no campo da política social, que tradicionalmente era ocupado apenas pelo Estado como forma de democratizá-lo, bem como resultado de demandas por ações mais eficazes.

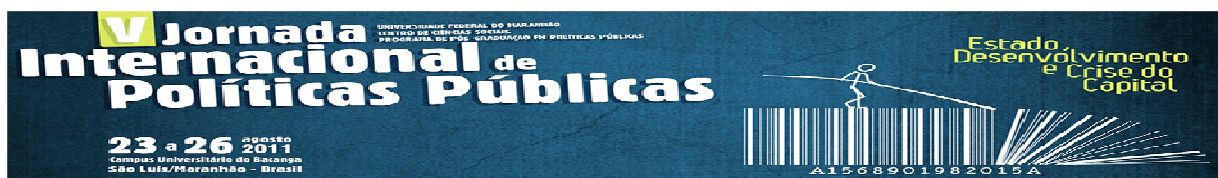
1. A AÇÃO EM REDE COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A definição da ação em rede se consolidou na assistência social com a reformulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB), quando foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A proteção social garantida por este sistema passou a ser organizada em dois níveis: o básico e o especial e em cada um destes níveis deve ser criada uma rede, articulando as unidades públicas e organizações da sociedade civil.

Com o diagnóstico de que os problemas que são objeto da política são complexos, interligados e interdependentes e que este deve ser enfrentado com base no território, este novo sistema define como necessário a constituição de uma rede que agregue os esforços de ação do Estado e da sociedade civil. A ação em rede é colocada na PNAS (2004) como forma de organização imperativa no sentido de superar superposições e paralelismo das ações com o intuito de integrar ações e multiplicar seus efeitos e chances de sucesso.

Nesse sentido, o SUAS apesar de estabelecer que as ações da assistência são agora de primazia do Estado, mantém no desenvolvimento das ações as entidades filantrópicas, que marcaram historicamente a prestação da assistência social. E assim, define-se que não serão apenas estabelecidos convênios com os Conselhos de assistência social para que estas funcionem, mas elas devem integrar a rede socioassistencial e junto com o Estado desenvolver ações em rede. O Estado seria o coordenador desse processo formado por Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações Governamentais (OGs) e segmentos empresariais devendo conferir unidade aos esforços.

Esta rede deve ser articulada tanto no nível da proteção social básica através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como na proteção social especial nos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). No que se refere à proteção social básica, em textos de capacitação desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), este define que “a articulação da rede referenciada ao CRAS consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e



as demais unidades de proteção social básica do território” (2009: 21). De acordo com a NOB/SUAS (2005: 94)

uma rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social.

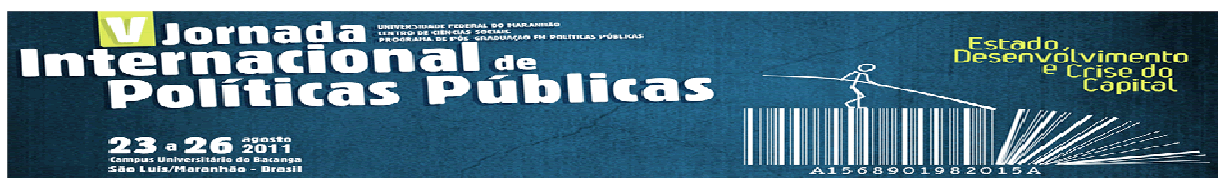
Esta se organiza com base nos parâmetros de oferta integrada, caráter público de coresponsabilidade e complementaridade das ações entre ações governamentais e não-governamentais, hierarquização entre básica e especial, porta de entrada unificada dos serviços, oferta capilar e caráter contínuo e sistemático. Para tanto, na proteção social básica cabe ao CRAS o mapeamento, estruturação e análise da malha de serviços existentes, além da realização de reuniões periódicas com os componentes da rede. De acordo com o MDS, a construção de redes depende do estabelecimento de alguns fatores como

o compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores. A adesão a uma rede só nasce em função de fatores que consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas de cada um dos diferentes participantes (2008: 42).

O desenvolvimento do trabalho em rede, nos documentos oficiais, teria, portanto, a possibilidade de alcançar a efetividade e completude das políticas municipais e estaduais frente à complexidade da situação de pobreza e desigualdade sociais existentes. Assim a construção integrada das ações potencializaria o desempenho das políticas públicas, diante da escassez de recursos.

2. A DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE O TRABALHO EM REDE COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO

Como podemos perceber na definição da ação em rede na política de assistência social, e de uma forma geral nas políticas públicas, o conceito de rede tem sido utilizado para definir um novo modelo de ação com base na multiplicidade de atores. Apesar de o conceito ser trabalhado por diferentes abordagens, em geral, é considerada um conjunto de nós conectados, em que cada um desses nós pode representar uma diversidade de atores: organizações governamentais e não-



governamentais, comunidades, empresas, dentre outros, que vão determinar o tipo de rede que se caracteriza, os interesses, objetivos e valores compartilhados.

Sobre esta questão Junqueira (2003: 29) afirma que

Nas redes, os objetivos definidos coletivamente articulam pessoas e instituições que se comprometem em superar de maneira integrada os problemas sociais. Essas redes são construídas entre seres sociais autônomos, que preservam sua identidade, mas compartilham objetivos que orientam sua ação [...].

Nesse sentido, Junqueira (2003) defende que as redes são estratégias de gestão social sob os princípios de intersetorialidade e descentralização capazes de congregam pessoas de uma mesma base territorial com o objetivo de resolver os problemas sociais que os afetam de maneira integrada, representando uma alternativa de desenvolvimento social. A importância de reunir esses atores é a possibilidade de integrar saberes e experiências, em que a sociedade pode passar também a desempenhar um papel ativo e criativo nesse processo.

Teixeira (2006) na sua definição enfatiza o aspecto flexível das redes

a formação de redes e a construção de parcerias formam um modelo de geometria variável. As alianças são múltiplas, flexíveis e orientadas para a ação. Cada parceiro traz para a agenda comum suas vantagens comparativas e seu valor agregado.

A geometria variável e a ausência de um centro na constituição das redes é um ponto bastante ressaltado, ou seja, as relações estabelecidas são caracterizadas por ser horizontal, contrapondo-se aos modelos tradicionais de gestão pública hierárquica e assim, poderia propiciar ações mais democrática. Além do formato e da composição que as redes adquirem, Schlithler (2008) ressalta o que estas fazem para se constituir enquanto redes quando diz que cada rede ao se unir define um tema e a própria discussão e elabora uma visão comum, o que é extremamente importante para o desenvolvimento de vínculos entre os componentes, em seguida é necessário realizar um diagnóstico das necessidades o que se torna o ponto de partida para definição de propósitos, das bandeiras, objetivos e linhas de ação.

A partir das definições sobre as redes, Escobar (2008) ressalta também que vários autores fazem diversas categorizações a partir do número e tipos de atores; estrutura e o grau de institucionalização que se estabelece; tipo de relações que predominam; modelos de conduta (se aberta ou fechada). Pode ser considerado ainda a partir da visibilidade/metodologia adotada: nível geográfico ou potencial de proximidade comunicativa; as normas culturais e valores compartilhados; a disponibilidade dos participantes (tempo, dinheiro e pessoas).



Assim, em síntese, o que podemos perceber é quando se aborda as redes na política pública há alguns pontos em comum. Quanto à formação de uma rede, esta pode surgir espontaneamente, a partir da identificação de necessidades em comum por diversas instituições, ou pode ser induzida por uma delas que identifique a capacidade de troca de algum bem material ou simbólico, de complementaridade, etc. O trabalho em rede requer mais do que a intencionalidade de troca, mas a formação de uma estrutura orientada para uma ação a partir da construção de um planejamento, de definição de objetivos e da definição de onde se quer chegar. Tem como característica a horizontalidade e a multiplicidade de atores/instituições que atuam numa mesma área ou defendem interesses comuns.

3. A AÇÃO EM REDE COMO “NOVA” RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

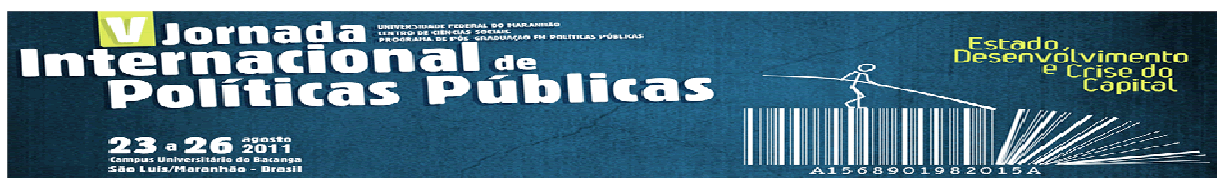
No entanto, compreender quais as condições que contribuem e/ou limitam o trabalho em rede, requer analisar também o que significa rede e esse trabalho em rede na política social. Assim, em contraposição as vantagens apresentadas sobre a questão das redes, Martins & Minhoto (2001) na sua análise fazem algumas ponderações relevantes, considerando que há um apelo ao conceito de redes, destacando especialmente ao seu uso e possibilidades na área de política social.

Os autores fazem uma oposição ao conceito de redes na área empresarial e as redes de solidariedade presente na política pública, colocando que esta última é orientada por princípios emancipatórios que visam o alargamento da esfera pública. Porém, ressaltam que essa estratégia de gestão tem alto risco de se tornar uma forma de privatizar os meios de gestão da questão social contemporânea, reforçando uma dinâmica perversa.

E apontam dois questionamentos, que consideramos extremamente relevantes para pensar a rede socioassistencial:

como conceber minimamente plausíveis as promessas emancipatórias embutidas no discurso das redes de solidariedade, se precisamente o surgimento das redes na atualidade parece resultar de um processo mais abrangente de solapamento das estruturas de poder político e social da República? [...] que mecanismos de poder poderia, na atualidade, viabilizar, com um mínimo de plausibilidade, a promessa embutida na retórica das redes de auto constituição dos atores e da própria sociabilidade? (MARTINS & MINHOTO, 2001: 98).

Nesse sentido, pensar esta realidade requer consideramos outros elementos desse debate. A partir da discussão de redes podemos perceber que ao tratar dessa estratégia de gestão nas políticas públicas está se falando das transformações decorrentes do processo de contra-



reforma do Estado e da relação que este estabelece, a partir de então, com a sociedade civil. Compreendemos que a emergência das redes e a centralidade alcançada pela sociedade civil neste contexto, expressa, na verdade, a necessidade de se adequar as estruturas burocráticas do Estado às exigências atuais do capital flexível, alterando o padrão de política social.

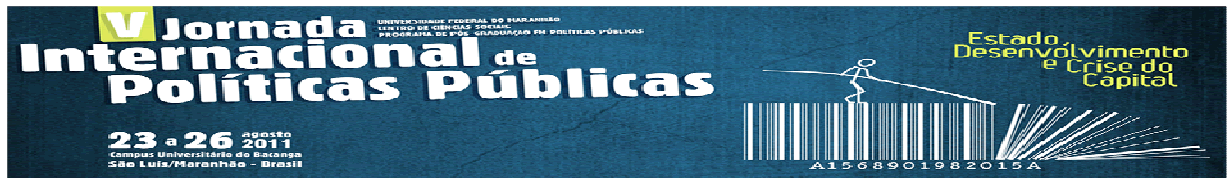
O processo de contra-reforma do Estado, com base no receituário neoliberal ao colocar a necessidade de modernizá-lo, passa a defender a diminuição das ações do Estado e a atribuir às organizações da sociedade civil o papel de indutoras do bem-estar social, por estas terem um caráter mais democrático e solidário. A sociedade é concebida como esfera setorializada e autônoma formada pelo mercado, Estado e sociedade civil. O terceiro setor que representa a sociedade civil é caracterizado por ser constituído de organizações não-estatais e não-mercantis, revestidas de valores solidários, altruístas. Assim, Duriguetto (2007: 182) afirma que

A apropriação e ressignificação da celebração retórica da sociedade civil e sua expressão como “terceiro setor”, tanto pelo “(supostos) setores progressistas” quanto pelo projeto neoliberal, coincidem em aspectos substantivos em suas considerações.

Como resultado dessas interpretações o que vem ocorrendo é uma transferência de algumas das ações do Estado para a sociedade caracterizando a desresponsabilização, principalmente, no tocante as políticas sociais. Essa desresponsabilização efetiva-se nas propostas de criação de uma “esfera pública não-estatal” que passa a significar o mesmo que sociedade civil/terceiro setor e o seu fortalecimento passa a ser essencial para o aperfeiçoamento da democracia na sociedade brasileira.

Em oposição a estas acepções de sociedade civil, Semeraro (1999) coloca que Gramsci defende uma relação dialética de identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, estas são duas esferas da superestrutura, autônomas, mas inseparáveis. A sociedade civil seria composta por organismo “privados” e voluntários que tem como característica a elaboração e a difusão de ideologias e dos valores simbólicos. Já a sociedade política seria formada por instituições públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o judiciário, o tesouro público, etc., que em conjunto concentram o monopólio legal da violência para dominação.

Nesse sentido, a sociedade civil seria o espaço de luta pela manutenção da hegemonia dos fundamentos do sistema ou de construção de uma contra-hegemonia que se materializará na formação de um novo projeto societário. Entretanto, a forma como este conceito vem sendo apresentado é bastante diverso. E é justamente, essa forma de compreensão da sociedade civil que está presente na discussão sobre o surgimento do debate sobre as redes, principalmente na política pública.



Assim, acreditamos ser importante para compreender o fenômeno das redes, considerar as críticas realizadas por Duriguetto (2007: 204) sobre a sociedade civil como esfera pública quando diz que

o espaço da sociedade civil não é um espaço sócio-organizativo de representação de interesses gerais, de orquestração de pactos sociais. Ele é um espaço de luta, contradição, de relações desiguais de poder e de acesso diferenciado a recursos econômicos, políticos, culturais.

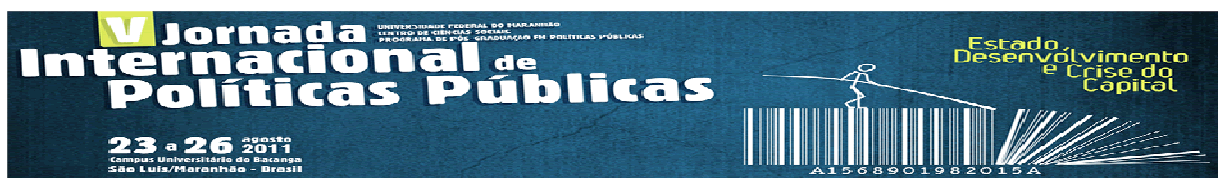
Com isso, consideramos que para analisar as possibilidades de efetivação da rede socioassistencial, deve-se levar em conta a capacidade desses de acesso aos recursos e os interesses que movem os participantes dessa rede. Além de outro ponto destacado pela mesma autora quando diz que:

não obstante, essa face solidária imputada pelo Estado e pelo capital às organizações, movimentos e ações que compõe a sociedade civil ou “terceiro setor”, isso não significa que se tenha deixado de lado o permanente trabalho ideológico de conceber e de reforçar a dinâmica das relações sociais cimentadas em valores individualistas e particularistas. Sendo assim, àquela lógica solidária da sociedade civil, sobrepõe-se uma concepção hegemônica de valores que orientam a reestruturação do capital e as transformações do Estado. E nessa concepção hegemônica, a sociedade civil é vista como esfera em que os indivíduos buscam a expressão e a realização de seus interesses particulares. [...] Esse caldo cultural mercantil no qual a política é pensada e legitimada tende a expressar uma sociabilidade que revigora prática políticas e sócio-culturais individualistas, competitivas e corporativas (DURIGUETTO, 2007: 181).

Nesse sentido, o que pretendemos ressaltar na interpretação da rede socioassistencial é que esta representa uma relação entre Estado e sociedade civil, que embora lhe atribuam um caráter eticamente positivo, esta relação representa um espaço de disputa pela hegemonia, resultante dos antagonismos de classe da sociedade capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a rede socioassistencial requer ir além da compreensão e das ações que foram ou não adotadas para implementar a estratégia de gestão em rede, porém também requer analisar a emergência das redes enquanto proposta mais viável para gestão da assistência social no território e o contexto político e socioeconômico de desenvolvimento das mesmas.



Diante do exposto, consideramos que o estudo da rede socioassistencial é bastante complexo, e necessita ser investigado a fundo, principalmente considerando que desta ação resultará a garantia do direito a assistência social. A partir dessas breves considerações, o que podemos observar é uma clara contradição entre o potencial que se coloca sobre a ação da rede socioassistencial e a real relação entre Estado e sociedade civil presente nesta, com diferentes organizações, com distintos objetivos, valores e interesses, ou seja, de conflito e de contradição.

Assim, acreditamos que a rede socioassistencial como proposta na política de assistência, reafirma o tradicional modelo de implementação dessa política, com ampla participação de entidades filantrópicas, ratificando a desresponsabilização do Estado e apresentando-a como um “novo” modelo participativo e democrático.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**, 2004.

_____. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008. Capacita Suas Volume 2.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura – a sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

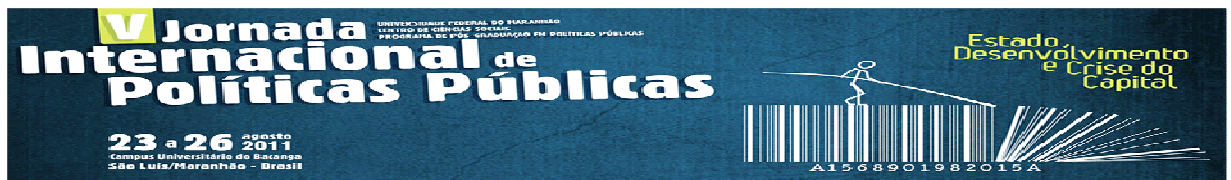
DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortes, 2007.

ESCOBAR, Célia Maria de Souza. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2008. Dissertação de mestrado.

MARTINS, Carlos Estevam & MINHOTO, Laurindo Dias. As redes e o desenvolvimento social. In: **Cadernos Fundap**, n. 22, 2001.

SCHLITTLER, Célia. **Gestão de Redes Sociais**. Setembro, 2008.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.



TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas.** In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/CLAD/clad0043204.pdf>.