

LEILIANE CHAVES MAGESTE DE ALMEIDA

**A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG:
CARACTERÍSTICAS, DESAFIOS E POTENCIALIDADES.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2015

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa

T

A447p
2015

Almeida, Leiliane Chaves Mageste de, 1965-

A proteção social básica na microrregião de Ubá/MG: características, desafios e potencialidades / Leiliane Chaves Mageste de Almeida. – Viçosa, MG, 2015.

xx, 217f. : il. (algumas color.); 29 cm.

Inclui apêndices

Orientador: Maria das Dôres Saraiva de Loreto.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Assistência social. 2. Serviço social. 3. Condições sociais. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia Doméstica. Programa de Pós-graduação em Economia Doméstica. II. Título.

CDD 22. ed. 361.61

LEILIANE CHAVES MAGESTE DE ALMEIDA

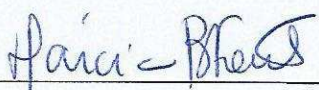
**A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG:
CARACTERÍSTICAS, DESAFIOS E POTENCIALIDADES.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

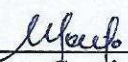
APROVADA: 31 de março de 2015.



Simone Caldas Tavares Mafra



Márcia Barroso Fontes



Maria das Dóres Saraiva de Loreto
(Orientadora)

A minha bela, dinâmica e incansável *mãe Leny*,
Aos meus amores *Zé, Érika, Daniel e Lucas*

DEDICO

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um sentimento nobre.
É reconhecer a ação do outro na sua vida.
É compreender nos gestos, nas palavras, grandes lições.
É manifestar ao outro que ele foi importante para você.
Por isso, agradeço...

A Deus a concessão de atributos que me possibilitaram a realização deste sonho;

Ao IFSudesteMG Campus Rio Pomba e a Universidade Federal de Viçosa pela oportunidade de realizar este mestrado;

Aos meus pais Rogério (in memorian) e Leny que vislumbraram que a educação seria a maior herança para suas filhas e nesta direção conduziram seus atos;

Ao meu esposo Zé, esta pessoa maravilhosa com quem escolhi compartilhar minha vida, pelo respeito com os meus ideais de vida, por acreditar sempre nas minhas possibilidades e contribuir com seus saberes para enriquecimento das análises desta pesquisa;

Aos meus filhos Érika, Daniel e Lucas, os diamantes que a vida me trouxe, a minha gratidão eterna pelo companheirismo, cumplicidade, torcida, compartilhamento de saberes e orientações nos momentos cruciais, que nos possibilitaram viver uma relação diferente de mãe e filhos, mas uma relação por demais fortalecedora de vínculos: a de amigos estudantes;

A minha nora Bianca e meu genro Diogo pelo apoio nos momentos mais precisos;

Aos meus queridos sogros Onofre e Elza, pela acolhida em sua residência e o carinho a mim dispensados, essenciais para a minha recuperação daquela crise de hérnia de disco desenvolvida durante o mestrado;

Aos meus queridos sobrinhos e irmãs pela torcida constante pelo meu êxito na vida acadêmica;

A minha Orientadora Prof. Dra. Maria das Dores Saraiva de Loreto pela dedicação à minha orientação, pela contribuição acadêmica criteriosa e competente para o êxito desta pesquisa e do meu crescimento intelectual;

As professoras Dra. Karla Maria Damiano Teixeira e Dra. Suely de Fátima Ramos Silveira pelo trabalho de coorientação eficiente, que acrescentou novas visões em prol da qualificação metodológica e do referencial bibliográfico da pesquisa;

Aos professores Drs. Simone Caldas Tavares Mafra, Márcia Barroso Fontes, Lílian Perdigão Caixêta Reis e Edson Arlindo Silva, que gentilmente aceitaram participar da banca examinadora e acrescentando seus saberes, complementaram a adequação da pesquisa em padrões de normas técnicas, científicas e éticas;

A todos os profissionais, educadores de talento que passaram por minha vida e contribuíram para o meu saber, aqueles que, por sua dedicação, jamais serão esquecidos, em especial, Cristina Baesso e Maria Léia Lamas;

A **Júlia Gonçalves** pela contribuição valiosa no momento certo, na hora mais precisa, naqueles momentos de nossas vidas que só Deus pode explicar;

A **Cristina e Leléia** que nortearam a escolha da temática da pesquisa;

A **Marilda de Fátima Lamas** pelo apoio incondicional e irrestrito recebido durante todo o transcorrer deste mestrado;

A **Regina e Nair** braços fortes que conduziram muitas das minhas tarefas durante os momentos ausentes;

E na certeza de que sozinhos somos fracos, juntos somos fortes na causa que abraçamos agradeço...

Aos Secretários e Secretárias de Desenvolvimento Social: Euzeni de Dolores do Turvo, Gilcéia de Guarani, Rose de Mercês, Francismar de Piraúba, Geísa de Rio Pomba, Carlos José de Rodeiro, Juscélia de Silveirânia, Valdomir de Tabuleiro, Rozeni de Tocantins, Eulália de Ubá, Rosa de Visconde do Rio Branco, pelo apoio a esta pesquisa, compreensão de seus propósitos e autorização para sua concretização em seus municípios;

As Coordenadoras da Proteção Social Básica de Ubá Lecy e Geanne e **as equipes de Coordenação dos CRASs:** Luciene de Dolores do Turvo, Marjorie de Guarani, Cláudia de Mercês, Ariane de Piraúba, Fabrícia de Rio Pomba, Maria Aparecida de Rodeiro, Amanda de Silveirânia, Fernando de Tabuleiro, Alessandra de Tocantins, Alexsandra do CRAS São Domingos de Ubá, Luciana do CRAS Pires da Luz de Ubá, Josiana de Visconde do Rio Branco, que, abrindo as portas dos CRAS para o desenvolvimento da pesquisa de campo, me acolheram, concentraram esforços para contribuir com a publicização das ações desenvolvidas pela Proteção Social Básica e colaborar com seus depoimentos nas entrevistas realizadas;

As Equipes de Referência de Nível Superior, de Nível Médio, Orientadores Sociais do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Facilitadores de Oficinas dos CRASs, onde foi realizada a pesquisa de campo, pela recepção calorosa e pelos depoimentos prestados;

Aos usuários da política de proteção social básica da Microrregião de Ubá, pessoas que vivenciam vulnerabilidades sociais dos mais diversos tipos, que convidados a participarem da pesquisa, muitos relataram que não tinham a contribuir, mas, mesmo meio descrentes, se prontificaram em conceder seus depoimentos e foram fundamentais para o processo de avaliação proposto;

Aos amigos de jornada do IfSudesteMG Campus Rio Pomba por me incentivarem, compartilharem dos meus anseios, dos meus momentos de preparação para ingresso neste Programa de Pós-Graduação e viabilizarem a minha oportunidade de realizá-lo;

Aos amigos que fiz durante o Mestrado, em especial aos que convivi mais de perto: Tatiana, Marli, Andressa, Rose, Maria Alice, Lara, Álvaro, Cynthia, Alessandra, Adriele, pelo companheirismo, pela amizade desenvolvida, pela ajuda mútua, pelos ideais compartilhados;

Agradeço, enfim, a todos que contribuíram diretamente ou indiretamente para a elaboração desta dissertação de Mestrado realizada pela Universidade Federal de Viçosa.

“A avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém.”

Ernest R. House

BIOGRAFIA

LEILIANE CHAVES MAGESTE DE ALMEIDA, filha de Rogério Américo de Moraes Mageste e Leny Chaves Mageste, nasceu em 7 de julho de 1965, em Rio Pomba, Minas Gerais.

Cursou o ensino fundamental no Colégio Regina Coeli, em Rio Pomba e o Ensino Médio, no Colégio dos Jesuítas, em Juiz de Fora, Minas Gerais.

Em janeiro de 1987, graduou-se em Odontologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Juiz de Fora.

Em maio de 1988 foi admitida por concurso público, como odontóloga da Prefeitura de Juiz de Fora, onde trabalhou até dezembro de 1989.

Em janeiro de 1990, foi admitida por concurso público, também como odontóloga, na, então, Escola Agrotécnica Federal de Rio Pomba, hoje, Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais Campus Rio Pomba, instituição em que permanece como servidora.

Licenciou-se em Biologia pelo CEFET- Paraná, em 2002; adquiriu o título de Especialista em Plantas Medicinais pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), em 2005; de Especialista em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável pelo IF Sudeste MG - Campus Rio Pomba, em 2011.

No IF Sudeste MG - Campus Rio Pomba, além de dedicar-se à odontologia, atuou como membro representante dos servidores técnico-administrativos no Conselho Diretor, período 2006/2008 e como presidente da Comissão de Ética, período 2007/2009, do, então, CEFET – Rio Pomba.

Em abril de 2013, iniciou o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Área de Concentração em Economia Familiar, com atuação na linha de pesquisa “Família, Políticas Públicas e Avaliação de Programas e Projetos Sociais”, dedicando-se durante o desenvolvimento de sua pesquisa ao estudo dos seguintes temas: Avaliação de políticas públicas, Implementação, Família, Proteção Social Básica, CRAS, Vigilância Socioassistencial, Intersetorialidade e Vulnerabilidades Sociais; submetendo-se à defesa da dissertação em março de 2015.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	xi
LISTA DE GRÁFICOS.....	xii
LISTA DE QUADROS.....	xiii
LISTA DE TABELAS.....	xiv
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	xv
RESUMO.....	xvii
ABSTRACT.....	xix
UMA APRESENTAÇÃO DA TEMÁTICA.....	1
1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA.....	2
2. OBJETIVOS.....	7
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	7
3.1. Caracterização da Pesquisa.....	7
3.2. Local de Estudo.....	8
3.3. Composição da Amostra.....	11
3.4. Procedimento de Coleta dos Dados, Categorias e Variáveis de Análise....	12
3.5. Procedimentos de Análise dos Dados.....	18
4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	18
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	20
ARTIGO 1 - PANORAMA DA VULNERABILIDADE SOCIAL DAS FAMÍLIAS DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG.....	24
1. RESUMO.....	24
2. ABSTRACT.....	24
3. INTRODUÇÃO.....	25
4. REVISÃO DE LITERATURA.....	26
4.1. Famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade social: uma questão de política pública.....	26
4.2. O SUAS e a responsabilidade pública da assistência social.....	30
4.3. Ênfase na vigilância socioassistencial.....	33
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	37
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	38
6.1. IDH-M da Microrregião de Ubá/MG.....	38
6.2. Outros Indicadores de Vulnerabilidade Social da Microrregião de Ubá/MG.....	43
7. CONCLUSÕES.....	54
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

ARTIGO 2 - CARACTERÍSTICAS DOS CRASs DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG.....	60
1. RESUMO.....	60
2. ABSTRACT.....	60
3. INTRODUÇÃO.....	61
4. REVISÃO DE LITERATURA.....	61
4.1. A Assistência Social após a Constituição de 1988.....	61
4.2. A Proteção Social Básica.....	67
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	74
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	75
6.1. Identificação dos CRASs.....	75
6.2. Estrutura Física dos CRASs.....	77
6.3. Caracterização dos Serviços prestados.....	84
6.4. Gestão do território.....	86
7. CONCLUSÕES.....	89
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91
ARTIGO 3 - DESAFIOS E POTENCIALIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA PSB NA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG, SEGUNDO SEUS EXECUTORES.....	95
1. RESUMO.....	95
2. ABSTRACT.....	95
3. INTRODUÇÃO.....	96
4. REVISÃO DE LITERATURA.....	97
4.1. O ciclo das Políticas Públicas.....	97
4.2. Implementação de Políticas Públicas.....	99
4.3. O desenho da PSB no âmbito do CRAS.....	102
4.4. Gestão do trabalho como ferramenta essencial à implementação da Política de Assistência Social.....	103
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	108
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	109
6.1. Perfil sociodemográfico dos trabalhadores dos CRASs da Microrregião de Ubá-MG.....	109
6.2. O processo de implementação na ótica de seus coordenadores.....	113
6.3. O processo de implementação na ótica dos trabalhadores em linha direta com o usuário.....	130
7. CONCLUSÕES.....	153
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155

ARTIGO 4 - A PERCEPÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA PELOS USUÁRIOS DOS CRAS DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG.....	161
1. RESUMO.....	161
2. ABSTRACT.....	161
3. INTRODUÇÃO.....	162
4. REVISÃO DE LITERATURA.....	163
4.1. A evolução do sistema de proteção social no Brasil.....	163
4.2. A ênfase na participação cidadã.....	170
4.3. O trabalho social com famílias no CRAS.....	175
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	177
6. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	178
6.1. Perfil dos Usuários dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	178
6.2. Forma de acesso e participação do usuário.....	186
6.2.1. Formas de acesso à política.....	186
6.2.2. O motivo da procura do CRAS no dia da entrevista.....	187
6.2.3. Forma de participação.....	189
6.3. As percepções da política de Proteção Social Básica pelos usuários dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	190
6.3.1. O papel do CRAS na visão de seu usuário.....	190
6.3.2. A percepção do usuário quanto aos serviços prestados.....	194
7. CONCLUSÕES.....	197
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	199
CONCLUSÕES GERAIS.....	202
APÊNDICES.....	209
APÊNDICE A.....	209
APÊNDICE B.....	212
APÊNDICE C.....	215
APÊNDICE D.....	217

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa Microrregião de Ubá/MG.....	9
Figura 2: Objetivos da Política de Assistência Social - PNAS/2004.....	31
Figura 3: Faixas de desenvolvimento humano municipal.....	38
Figura 4: Mapa da Microrregião de Ubá/MG e seu IDH-M por município, Minas Gerais, 2013.....	40
Figura 5: Funções exclusivas do CRAS.....	67
Figura 6: CRAS Silveirânia e CRAS Visconde do Rio Branco.....	75
Figura 7: CRAS Guarani e CRAS Rodeiro.....	77
Figura 8 : CRAS Piraúba.....	78
Figura 9: CRAS Tabuleiro.....	80
Figura 10: CRAS Agroceres – Ubá e CRAS Dores do Turvo.....	81
Figura 11: CRAS São Domingos - Ubá; CRAS São Geraldo e CRAS Tocantins.....	81
Figura 12: CRAS Mercês e CRAS Rio Pomba.....	83
Figura 13: Desenho da PSB no âmbito dos CRAS.....	102
Figura 14: Sede do CRAS Piraúba e outro espaço municipal associado.....	116
Figura 15: CRAS Pires da Luz – Ubá: sede atual e sede em construção, detalhes dos banheiros com acessibilidade, conforme as normas da ABNT.....	117
Figura 16: Oficina de convivência em espaço associado do CRAS Silveirânia	119
Figura 17: Oficina de pintura em tecido no CRAS Dores do Turvo.....	140
Figura 18: Curso de cabeleireiro, no CRAS São Domingos-Ubá.....	142
Figura 19: Oficina de artesanato no CRAS Piraúba.....	179
Figura 20: Oficina de artesanato no CRAS Guarani.....	182
Figura 21: Oficina de alongamento no CRAS Tocantins.....	193
Figura 22: Oficina de trabalhos manuais com acompanhamento da psicóloga no CRAS Rio Pomba.....	196

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do IDH-M na Microrregião de Ubá/MG.....	39
Gráfico 2: Indicadores do IDH-M por município da Microrregião de Ubá/MG...	41
Gráfico 3: IDH- Educação e seus Subíndices por município da Microrregião de Ubá/MG.....	43
Gráfico 4: Famílias dos municípios da Microrregião de Ubá/MG cadastradas por faixa de renda no CadÚnico – Mês de Ref.: 09/2014	44
Gráfico 5: Cobertura do PBF na Microrregião de Ubá/MG – Mês de Ref.: 11/2014.....	45
Gráfico 6: Percentual de repercussões por descumprimento das condicionalidades do PBF (saúde e educação) na Microrregião de Ubá/MG - Mês de Ref.: 09/2014	46
Gráfico 7: Idosos e pessoas com pelo menos uma deficiência na linha da pobreza da Microrregião de Ubá/MG - Censo IBGE/2010	48
Gráfico 8: Indicadores de Vulnerabilidade Social / Perfil Mercado de Trabalho da Microrregião de Ubá/MG - Censo IBGE/2010	49
Gráfico 9: Indicador de Vulnerabilidade Social / Condições habitacionais da Microrregião de Ubá/MG - Censo IBGE/2010	50
Gráfico 10: Formas de participação dos usuários no planejamento de ações dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	87
Gráfico 11: Formas de acesso do usuário aos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	87
Gráfico 12: Situação funcional dos trabalhadores da Rede Socioassistencial Pública (2005-2010), SUAS.....	104
Gráfico 13: Evolução da Implantação dos CRASs no Brasil 2003/2011.....	107
Gráfico 14: Beneficiários dos Programas de Transferência de Renda Direta do Governo Federal do público dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	183
Gráfico 15: Tempo de utilização dos serviços dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	184
Gráfico 16: Principais formas de divulgação dos serviços dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	186
Gráfico 17: O papel do CRAS na visão do usuário da Microrregião de Ubá/MG.....	190
Gráfico 18: O grau de satisfação do usuário quanto aos serviços prestados pelos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	194

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Capacidade de atendimento anual do CRAS.....	70
Quadro 2: Composição da Equipe de referência do CRAS.....	70
Quadro 3: Especificações dos espaços físicos do CRAS, segundo a capacidade de atendimento anual.....	79
Quadro 4: Categorias de análise do processo de implementação na ótica dos coordenadores dos CRASs.....	113
Quadro 5: Categorias de análise do processo de implementação na ótica dos trabalhadores em linha direta com o usuário do CRAS.....	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Caracterização Sociodemográfica dos municípios da Microrregião de Ubá/MG.....	10
Tabela 2: Identificação dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	11
Tabela 3: Equipamentos e materiais disponíveis nos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	82
Tabela 4: Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da Microrregião de Ubá/MG.....	85
Tabela 5: Disponibilidade de informações sobre as famílias beneficiárias e de acesso aos sistemas informatizados do Governo Federal dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	88
Tabela 6: Perfil Sociodemográfico dos trabalhadores dos CRAS da Microrregião de Ubá/MG.....	110
Tabela 7: Idade e escolaridade do público dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	179
Tabela 8: Componentes das famílias dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.....	181
Tabela 9: Motivos da procura pelo CRAS, por seus usuários, Microrregião de Ubá/MG.....	188
Tabela 10: Percepções do usuário sobre o que representa o CRAS, Microrregião de Ubá/MG.....	192

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único dos Programas do Governo Federal

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPS - Centro de Atenção Psicossocial

Centro POP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CF – Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CONEP – Comissão Nacional de Ética em Pesquisa

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL - Fundo de Assistência Rural

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBV – Legião da Boa Vontade

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MG – Minas Gerais

MP - Ministério Público

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NOB - Norma Operacional Básica

ONG - Organização Não-Governamental

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSB – Proteção Social Básica

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAMDU - Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFV – Universidade Federal de Viçosa

RESUMO

ALMEIDA, Leiliane Chaves Mageste de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, Março, 2015. **A Proteção Social Básica na Microrregião de Ubá/MG: Características, Desafios e Potencialidades**. Orientadora: Maria das Dores Saraiva de Loreto. Coorientadoras: Karla Maria Damiano Teixeira e Suely de Fátima Ramos Silveira.

Considerando a instalação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs), como estratégia para efetivação da proteção social básica de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este estudo procurou demonstrar o que ocorre no itinerário entre decisões e resultados previstos desta política, que apresenta como fundamento primordial prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais das famílias, a nível municipal. A dimensão espacial deste estudo foi circunscrita aos municípios que integram a Microrregião de Ubá da Zona da Mata Mineira de Minas Gerais, analisando, em uma abordagem bottom-up, o processo de implementação da Assistência Social Básica no local, bem como os principais resultados alcançados, em termos do desempenho da política. Para tanto, considerou a situação de vulnerabilidade social dos municípios; examinou as características dos CRASs, em termos de identificação, estrutura física, serviços ofertados e gestão territorial; identificou o perfil sociodemográfico de seus executores e suas percepções, quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS durante a fase de implementação da política; analisou o perfil sociodemográfico de seus usuários, sua forma de acesso e participação, bem como suas percepções sobre a política de proteção social básica local. Os dados foram coletados por meio da pesquisa documental, observação direta da rotina dos Centros e entrevista semi-estruturada com os executores e usuários dos CRASs. A pesquisa de campo foi realizada junto aos CRASs, com mais de cinco anos de implantação da Microrregião de Ubá, com base no pressuposto de que os mesmos, com maior tempo de consolidação, contemplariam profissionais e famílias com uma visão mais engajada do processo de implementação. Assim, para composição da amostra foram selecionados, intencionalmente, os coordenadores, equipe técnica e facilitadores de oficinas de convivência dos CRASs; e, por conveniência, os usuários que frequentavam os CRASs. Os principais resultados obtidos neste percurso investigativo detectaram que a trajetória percorrida pela assistência e, em especial pela proteção social básica, materializada nos CRASs da Microrregião de Ubá, não se apresenta de forma linear em todos os municípios, mas fundamentalmente, apresenta: famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade

social decorrentes da pobreza, da falta de acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde, à assistência social, com privações de recursos fundamentais para a sobrevivência e aproveitamento de oportunidades sociais; há necessidade de adequação de estrutura física e incremento da gestão do território dos seus CRASs, para atendimento das normativas do SUAS; segundo a percepção de seus executores, a presença do CRAS possibilitou um ponto de referência municipal para os usuários da política da assistência, que, antes, eram muito dispersas e sem uma orientação política; para os usuários que participam regularmente de suas atividades, verifica-se como potencialidades o fortalecimento de vínculos, o desenvolvimento da autonomia, aumento da qualidade de vida e autoestima, além da orientação para a aquisição de direitos que beneficia as famílias em geral. Apesar de suas potencialidades, os seus executores afirmam que os CRASs enfrentam desafios expressos por: limitada participação de famílias e indivíduos em situações de maior vulnerabilidade e risco social nas atividades ofertadas pelo CRAS; necessidade de expansão de recursos humanos, físicos e da identificação das vulnerabilidades pela equipe por meio de diagnósticos consistentes sobre a realidade social vivida pelas famílias de seu território; construção de planejamentos de atividades de forma coletiva, com formas explícitas de monitoramento e avaliação; expansão da formação de redes e intersectorialidade; sobrecarga dos profissionais pela dedicação às questões relacionadas à proteção especial, pela ausência deste serviço em muitos dos municípios; precarização dos vínculos de trabalho; reduzida capacitação das equipes e enfrentamento da política de assistência atravessada historicamente pela filantropia, pela urgência e com ações fragmentadas. Os usuários se sentem satisfeitos com as ações ofertadas pelos CRASs, reconhecendo suas potencialidades para a melhoria das condições de vida, embora ainda não tenham compreensão da assistência como uma política de direitos; sendo a forma de participação democrática passiva aquela que mais se observa nas práticas estabelecidas nas oficinas. A implementação da proteção social básica na Microrregião de Ubá/MG demonstra avanços; contudo, enfrenta uma série de imprevistos no seu cotidiano de prestação de serviços, que postergam a sua implementação, como previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), colocando em risco essas unidades, no sentido de reprodução de tendências clientelistas e tuteladoras, que inviabilizam o acesso aos direitos socioassistenciais como preconizado pelo SUAS.

ABSTRACT

ALMEIDA, Leiliane Chaves Mageste de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, March, 2015. **The Social Basic Protection in Microregion Uba/MG: features, challenges and potential.** Adviser: Maria das Dores Saraiva de Loreto. Co-Advisers: Karla Maria Damiano Teixeira and Suely de Fátima Ramos Silveira.

Considering the installation of Social Assistance Reference Centers (CRASs) as a strategy for the realization of social protection and social assistance of the Unified Social Assistance System (SUAS), this paper has sought to demonstrate what happens in the itinerary between decisions and expected results of this policy, which presents as a primordial basis to prevent situations of vulnerabilities and social risks of families at municipal levels. The spatial dimension of this study was limited to the municipalities that are part of the Microregion of Ubá of Zona da Mata Mineira of Minas Gerais, analyzing in a bottom-up approach the implementation process of the Basic Social Protection in the places as well as the main results achieved in terms of policy performance. For this purpose, the situation of social vulnerabilities of the municipalities was considered; the characteristics of the CRASs in terms of identification such as physical structure, offered services and territorial management was examined; the socio-demographic profile of the executors was identified as well as their perceptions regarding the potentialities achieved and the challenges faced by CRAS during the implementation phase of the policy; the socio-demographic profile of the beneficiaries was analyzed, as well as their way for accessing and participating of the program and their perception about the local basic social protection policy. The data were collected thorough documentary research, direct observation of the routine of the centers and semi-structured interviews with the developers and users of CRASs. The field research was carried out together with CRASs, that has more than five years of implementation in the Microregion of Ubá, based on the assumption that they, having more time of consolidation, would contemplate professional and families with a more engaged vision of the implementation process. Thus, it was intentionally selected for the sample composition: the coordinators, technical staff and facilitators of coexistence workshops of CRASs; and by convenience the users who were attending the CRASs. The main results obtained in this investigative course detected that the trajectory made by assistance and specially by basic social protection, materialized in the CRASs of the Microregion of Ubá, is not in a linear fashion in all of the municipalities, but it fundamentally presents: families experiencing situations of social vulnerability as a

result from poverty, lack of access to the labor market, education, health, social assistance, and with deprivation of basic resources for survival and utilization of social opportunities. There is a need to adapt physical structure, and an increment for the management of the territory by the CRASs for following the norms of SUAS. According to the perception of its executors, the presence of the CRAS enabled a municipal point of reference for users of the assistance policy, that was widely dispersed and without a political orientation. For the users who regularly participate in the activities of the CRAS, it is seen as potentialities the strengthening of bonds, the development of autonomy, increased quality of life and self-esteem, in addition to the guidance for the acquisition of rights that benefits the families in general. Despite the potentialities of the CRASs, their executors claim that they face challenges expressed by: limited participation of families and individuals in situations of greater vulnerability and social risk in the activities offered by the CRAS; needs of expansion of human and physical resources, and identification of vulnerabilities done by the team through consistent diagnostics of the social reality experienced by the families of the territory; construction of planning of activities in a collective way, with explicit forms of monitoring and evaluation; expansion of the networks and intersectionality; overload of the professionals for their dedication to issues related to special protection, due to the absence of this service in many of the municipalities; precariousness of employment ties; reduced training of the teams and; confrontation of the policy of assistance crossed historically by the philanthropy, by urgency and with fragmented actions. The users feel satisfied with the actions offered by CRASs, recognizing their potentialities for the improvement of living conditions, although they do not have the understanding of the assistance as a policy of rights yet, and it is the passive form of democratic participation that is more observed in the practices established in the workshops. The implementation of basic social protection in the Microregion of Ubá/MG shows advances. However it faces a series of unforeseen events in their daily service provision, which usually postpone its implementation, as postulated in the Organic Social Assistance Law (LOAS), endangering those units, in the sense of reproducing clientelistic and trends that upheld, that make impossible the access to social assistance rights as recommended by SUAS.

UMA APRESENTAÇÃO DA TEMÁTICA

A política de proteção social contempla um conjunto de direitos civilizatórios da sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros, visando a preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos (SPOSATI, 2009).

Contudo, para a referida autora, a história institucional do Estado Social Brasileiro revela a Assistência Social como um campo que opera sob a negação de direitos, atuando de forma transversal, dedicando-se a disponibilizar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencidamente pobres, explicitando suas condições de precariedade.

Segundo Godinho (2012), na década de 1980, um processo democrático, resultante da ação de diversos cidadãos engajados na luta pelos direitos humanos aliado a profissionais do Serviço Social e suas representações profissionais materializaram uma construção da Assistência Social, enquanto Política Pública de Proteção Social, para fazer frente à questão social instalada no país, caracterizada por políticas fragilizadas, compensatórias, clientelistas, desarticuladas e sem uma direção emancipatória.

Assim, a Constituição Brasileira de 1988 ao definir um sistema de Seguridade Social, que envolve a Previdência, Saúde e Assistência Social, sinalizou a promessa de incorporar uma maioria de indivíduos à cidadania, que sempre esteve à margem de qualquer sistema público de proteção social. Neste cenário, conforme Telles (1999), transita cerca de metade ou mais da população economicamente ativa, entre desempregados, trabalhadores do mercado informal, sem contar as crianças, idosos e todos os outros que, por motivos diversos, estão fora do mercado de trabalho.

Desta maneira, a inclusão da atenção das políticas governamentais a esta parcela de desprotegidos conduz ao enfrentamento da pobreza e coloca em evidência a obrigação do Estado com as questões mínimas para o desenvolvimento social e a implementação de políticas públicas para trabalhar a assistência como um direito social, respaldado na lei; portanto, passível de ser reclamado judicialmente, em oposição a uma cultura de assistencialismo, que cultua o indivíduo como um necessitado, que fica sempre devendo algum favor em troca do que lhe foi delegado.

No entanto, aplicar um modelo a uma dada realidade exige estratégias de enfrentamento de condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar para o futuro. É necessário conhecer os fatos e os fatores reais, que estrategicamente fragilizam ou

fortalecem o novo modelo, não se pode ignorar os acidentes de percurso, as armadilhas e os obstáculos, apesar da política ter sempre um norte orientador (SPOSATI, 2009).

Assim, pode-se inferir que as mudanças que estão sendo realizadas na política pública de assistência social exigem tempo para se concretizarem, que esta trajetória não se apresenta de maneira linear, mas como um processo que enfrenta desafios imprevisíveis em seu cotidiano, uma vez que suas ações podem ou não coincidir com os resultados previstos pela normatização. Como afirma Arretche (2001), existe uma grande distância entre o desenho original da política concebido por seus formuladores e a tradução dos seus objetivos em intervenções públicas, que diz respeito à contingência da implementação, explicadas pelas decisões tomadas pelos implementadores no contexto em que operam.

Neste sentido, os resultados da pesquisa de Araújo (2009), realizada nos municípios de Louveira e Vinhedo, no Estado de São Paulo, apontam que a apreensão da Proteção Social Básica (PSB), em sua dimensão conceitual, apresenta aspectos que a aproximam da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), mas que ainda enfrenta fragilidades teórico-metodológicas e técnico-operacionais, além de resistências para a superação da marca emergencial e subsidiária que tem acompanhado a trajetória da assistência social, dificultando a delimitação de sua perspectiva preventiva.

É importante também registrar o que nos chama a atenção Oliveira (2008), de que é fundamental que seja feita uma avaliação sobre os programas, projetos e serviços sociais, como é o caso das ações desenvolvidas no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), visando identificar suas formas de gestão e intervenção.

Diante do quadro geral da Assistência Social no Brasil, o seguinte questionamento se faz pertinente e relevante: O que ocorre durante o itinerário entre decisões e resultados previstos da política de PSB?

Para responder a esse questionamento, foram selecionados os CRASs dos municípios que integram a Microrregião de Ubá, localizada na Zona da Mata Mineira, para realização de um estudo de caso, delimitando-se um estudo de abrangência microrregional, que serviu como parâmetro para a compreensão dos desafios a serem superados e potencialidades alcançadas durante o processo de implementação da política de PSB, proposta pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA

A proteção social e seu contexto de ação, especificamente no Brasil, apresenta a desigualdade social, como fomentadora de situações históricas de desagregação e

vulnerabilidades concretas. Transformar esta situação de desigualdade é um desafio complexo, que envolve aspectos econômicos, sociais, políticos e estruturais. Portanto, para o enfrentamento desta realidade é necessária uma integração das políticas estruturantes à política de proteção social (GODINHO, 2011).

Para uma melhor compreensão da análise das políticas de proteção social, no sentido de ampliar as condições de igualdade e de inclusão social, é importante compreender os aspectos que envolvem o conceito de pobreza.

A perspectiva mais antiga e comum associa a pobreza à falta de renda. Contudo, como destacam Costa e Bronzo (2012), novas abordagens consideram outras dimensões da pobreza, como necessidades básicas insatisfeitas, limitações das capacidades, exclusão social, vulnerabilidade e riscos, que colocam em evidência a multidimensionalidade da pobreza, que incide sobre as famílias ou grupos de diferentes formas e intensidades, impondo-lhes uma diversidade de privações.

No caso específico de vulnerabilidade social, Kaztman (1999; 2001) considera que a mesma deve ser analisada a partir da existência ou não, por parte dos indivíduos/famílias/grupos sociais, de ativos disponíveis que os tornem capazes de enfrentar determinadas situações de risco. Estes ativos se referem aos recursos, que são requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade, sendo classificados em ativos físicos, humanos e sociais. Os ativos físicos envolveriam os meios essenciais para alcançar o bem-estar, podendo ser divididos em: capital físico propriamente dito (terra, moradia, máquinas, animais, bens duráveis para a reprodução social) e capital financeiro (poupança, crédito, formas de seguro e proteção). Os ativos humanos têm o trabalho como ativo principal e o valor agregado ao mesmo pelos investimentos na saúde (capacidade física para o trabalho) e educação (qualificação). Já os ativos sociais envolveriam as redes de reciprocidade, confiança, contatos e acesso à informação.

Entretanto, seja qual for a vertente adotada de conceituação da pobreza, segundo Costa e Bronzo (2012), o reconhecimento da problemática da pobreza em toda a sua amplitude e complexidade demanda das políticas de proteção: a necessidade de um olhar embasado na perspectiva da integralidade e o desenvolvimento de estratégias de promoção, propulsão e proteção, em intervenções articuladas, intensas e abrangentes.

Isto posto, é importante ressaltar os avanços na proteção social brasileira garantidos pela Constituição Federal (CF) de 1988, como a instituição do Sistema de Seguridade Social (Art. 194), que unificou os três sistemas de política social, Previdência, Saúde e Assistência, definindo um conjunto de direitos e obrigações sociais

para garantia da proteção humana básica frente às situações clássicas de vulnerabilidade social (BRASIL, 1988).

No caso específico da assistência social, reconhecida como política pública não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado (Art. 203), as principais diretrizes estabelecidas para a organização dos serviços socioassistenciais do país são: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1988).

De acordo com Brasil (1988), a forma de organização das ações governamentais na área da Assistência Social (Art. 204) é baseada na descentralização político-administrativa, cabendo à esfera federal a coordenação e as normas gerais; às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, a coordenação e a execução dos programas sociais, considerando a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Assim, as políticas sociais implementadas no Brasil, após a CF de 1988, passaram a considerar que a sua ação não é voltada somente para o combate à pobreza, entendida como falta de renda e acesso às necessidades básicas do ser humano, mas em ações estatais que garantam direitos sociais de fato, compreendidos como acesso à educação, saúde, segurança alimentar, trabalho, saneamento, segurança, habitação, assistência social, cultura, lazer, formas de proteção social, entre outros. Conforme MDS (2005), a Política Pública da Assistência tem como meta o desenvolvimento de ações, que propiciem a superação da situação de vulnerabilidade social e de exclusão social, por meio do desenvolvimento de capacidades e talentos para a convivência social, autonomia e protagonismo dos cidadãos no enfrentamento desta questão.

Nessa perspectiva, as novas diretrizes das políticas sociais buscam romper com as práticas assistencialistas e tuteladoras, tradicionais da assistência social no país, voltada para as famílias vulneráveis e promovida por ações pontuais do governo, pelas próprias famílias, por membros da comunidade ou mesmo por entidades filantrópicas; o que representa um grande avanço na luta por direitos de igualdade e liberdade para todos os cidadãos brasileiros.

Para formalizar a nova política de Assistência Social prevista na Constituição foi

aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, que criou o SUAS, inaugurando uma gestão pública, descentralizada e participativa, através de Conselhos deliberativos e paritários, com integrantes do poder público e da sociedade civil, nas três esferas do governo (BRASIL, 1993).

Segundo a LOAS, a Assistência Social é organizada em dois tipos de proteção social: a básica e a especial. A unidade pública estatal descentralizada instituída para a oferta da proteção social básica é o CRAS, localizado nos municípios, para o atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social. O objetivo do CRAS é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares comunitários, da ampliação do acesso aos direitos da cidadania. O CRAS é a principal porta de acesso das famílias referenciadas para o SUAS. Por outro lado, a unidade pública estatal instituída para a oferta da proteção social especial é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), localizado nos municípios, cuja abrangência pode ser municipal ou regional, apresentando como objetivo principal o serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos (BRASIL, 1993).

Apesar da criação do SUAS ter sido aprovada na LOAS (1993), sua efetiva construção e implementação só foi deliberada durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social (MAS, 2003) e sua materialização só ocorreu após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a aprovação da nova PNAS (MDS, 2004); período que delimita, também, o início da implantação dos CRAS e CREAS no país.

Contudo, apesar dos avanços legais e da implantação dos equipamentos para a proteção social, estudos realizados, especificamente sobre o CRAS, indicam a persistência de vulnerabilidade social e riscos sociais que acometem a população. Isso pode estar associado à escassez de recursos técnicos e materiais e às dificuldades enfrentadas pelas suas equipes para trabalhar a assistência dentro da perspectiva do direito social.

O CRAS é considerado o *locus* da prestação de serviços de caráter preventivo, protetivo e proativo da proteção básica do SUAS. Segundo Araújo (2009), o desafio fundamental destes Centros é

viabilizar a discussão e disseminação do “direito a ter direito” no campo da assistência social, circunscrevendo-o à luz dos princípios de igualdade, universalidade e respeito à dignidade do cidadão, de modo a configurar-se

como espaço de garantia e ampliação dos direitos socioassistenciais, e ser reconhecido enquanto tal pela população (ARAÚJO, 2009, p. 76).

Entretanto, o estudo de Furtado (2013) sobre as vulnerabilidades das famílias, no período de 2000 a 2010 no Brasil, constatou que houve uma melhora considerável das vulnerabilidades no período avaliado, mas que este resultado é relativo e heterogêneo na medida em que foram analisadas dimensões distintas da vulnerabilidade e indicadores específicos. As dimensões relacionadas ao trabalho e renda melhoraram proporcionalmente mais que a vulnerabilidade social ou o acesso ao conhecimento. Depreende-se, assim, que ainda persistem condições de vulnerabilidade e risco social no âmbito das famílias referenciadas aos CRASs no país.

Pesquisa realizada por Soares *et al.* (2010), com uma amostra de 40 CRASs provenientes das cinco regiões do Brasil, revelou que os principais problemas enfrentados por estas unidades, em termos do espaço físico, envolviam a necessidade de ampliações, reformas e melhorias. Quanto aos obstáculos para o desenvolvimento do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), oferta obrigatória de toda unidade de CRAS, foram apontados falta de material permanente para oficinas e cursos, além de transporte insuficiente para a realização de visitas domiciliares. Ainda, quanto aos recursos humanos, 40% dos CRASs não apresentaram equipe constituída, conforme orientação legal.

Atrelado a isto, Lima (2012) ressalta que a PSB precisa ser executada por profissionais comprometidos com os direitos sociais, conscientes de que a luta pela garantia desses direitos permite a criação de condições materiais para a melhoria de vida da população.

Reiterando esta observação, o estudo realizado por Sampaio (2010) concernente à eficácia dos CRASs no processo de redução das vulnerabilidades e contribuição para a inclusão social de famílias do Município de Belo Horizonte/MG, constatou que não há presença da intersetorialidade, na prática, pela falta de integração entre as políticas sociais e o CRAS. Ou seja, os estudos têm apontado que, para que haja melhoria na qualidade de vida de indivíduos, famílias e comunidades, é imprescindível que as políticas tenham uma visão integrada dos problemas sociais, sendo o papel do CRAS primordial nesse processo de atenuação da pobreza e vulnerabilidade social.

Nesse sentido, buscou-se responder por meio da presente pesquisa ao seguinte questionamento: quais as características e os avanços alcançados no processo de implementação da PSB, materializado nos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, além dos desafios que ainda precisam ser enfrentados, para atender à PNAS?

Considerando que a PSB é assunto complexo e abrangente, não pretende-se com esta pesquisa esgotar o debate sobre a temática em questão, espera-se fomentá-lo, fundamentando o caminho e as estratégias a serem adotadas para assegurar os direitos sociais previstos na Constituição para as famílias em vulnerabilidade social.

2. OBJETIVOS

Diante da exposição de motivos, o objetivo geral da pesquisa foi analisar o processo de implementação e principais resultados da Assistência Social Básica da Microrregião de Ubá/MG, considerando a situação de vulnerabilidade social local, as características e condições de atuação dos CRASs, o perfil sociodemográfico de seus executores e usuários, além das percepções sobre a política de proteção social básica na ótica do público envolvido.

Especificamente, pretendeu-se:

- Verificar a vulnerabilidade social das famílias dos municípios que compõem a Microrregião de Ubá da Zona da Mata Mineira;
- Identificar as características dos CRASs da Microrregião de Ubá, em termos de identificação dos Centros, estrutura física, serviços ofertados e gestão territorial;
- Examinar as condições de atuação dos CRASs, considerando o perfil sociodemográfico dos executores da política e suas percepções quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como *locus* da PSB do SUAS;
- Analisar o perfil sociodemográfico dos usuários que frequentam os CRASs, sua forma de acesso e participação, bem como suas percepções sobre a política de proteção social básica local.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

3.1. Caracterização da Pesquisa

A pesquisa baseia-se no método indutivo científico que, conforme relata Marconi e Lakatos (2007), foi criado por Galileu e aperfeiçoado por Francis Bacon, fundamentando-se na causa ou na lei que rege o fenômeno ou fato, constatada em um número significativo de casos (um ou mais), mas não em todos. A adoção deste método se justifica, porque a pesquisa se baseia em um estudo de caso incorporado de subunidades de análise¹, onde foram observados os fatos ou fenômenos acontecidos no

¹ Yin (2003) descreve que podem ser acrescentadas subunidades de análises em um estudo de caso único, de forma que se possa desenvolver um projeto mais complexo - ou incorporado. As subunidades podem frequentemente acrescentar oportunidades significativas a uma análise extensiva, realçando o valor das impressões em um caso único.

local de estudo (dados empíricos), para posteriormente agrupá-los, objetivando descobrir a relação constante entre eles e chegar-se às conclusões.

Trata-se de uma pesquisa de avaliação de política pública de cunho social, de natureza descritivo-exploratória, cujo objeto central de investigação é a avaliação do processo de implementação da PSB proposta pelo SUAS. Segundo Gil (2008), a pesquisa exploratória constitui a primeira etapa de uma investigação mais ampla, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e levantamento documental. A pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento entre variáveis de análise.

Quanto ao tipo de abordagem, trata-se de um estudo quantitativo-qualitativo, que busca integrar métodos de pesquisa quantitativa e qualitativa, para atender com maior qualidade e confiabilidade às questões investigativas do estudo proposto, buscando-se a complementação entre os métodos para enriquecimento da pesquisa.

Para coleta dos dados foi feito uso das seguintes técnicas: pesquisa documental, observação direta e entrevistas. A escolha das técnicas pautou-se na melhor adequação para alcance dos objetivos propostos e na viabilidade de execução durante o percurso investigativo.

3.2. Local de Estudo

O local do estudo compreendeu a Microrregião de Ubá, situada no estado de Minas Gerais (MG), estado brasileiro que tem o maior número de municípios: são 853 agrupados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em doze mesorregiões geográficas, que se subdividem em microrregiões homogêneas (IBGE, 2010). A infra-estrutura existente torna MG a principal intersecção rodoviária e ferroviária do país, cuja logística permite rápido acesso aos mercados nacional e internacional, já que dispõe de cinco estações aduaneiras do interior e do Aeroporto Internacional de Confins, localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, além de vários outros com pistas pavimentadas espalhados pelo interior (SENAC MINAS, 2015).

Segundo o IBGE (2010), a Microrregião de Ubá está localizada na Mesorregião da Zona da Mata de Minas Gerais, com área de 3.586 km² e altitude de 477m, e se limita com as Microrregiões de Juiz de Fora, Cataguases, Muriaé, Viçosa e Barbacena. É constituída por 17 municípios, com um total de 269.600 habitantes e densidade demográfica de 75,2 hab./km² (Figura 1).



Figura1: Mapa Microrregião de Ubá/MG

Fonte: Abreu (2015); Oliveira Júnior (2011), com adaptações.

Em 2000, a população da Zona da Mata era composta por 30,3% de pobres (percentual próximo à média nacional de 32,9% e do estado de Minas de 29,8%). No período 1991-2000, verificou-se uma estabilidade na desigualdade de renda na região, com uma redução no percentual de pobres (cerca de 19 pontos percentuais) e uma taxa de crescimento econômico de 51,3% (RESENDE, 2008).

Esta estabilidade na desigualdade de renda pode estar associada à localização, na Microrregião de Ubá, do primeiro pólo moveleiro de Minas Gerais, constituído por oito cidades: Ubá, Guidoal, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, São Geraldo, Tocantins e Visconde do Rio Branco. O pólo reúne 310 indústrias de móveis, composto basicamente de micro e pequenas empresas, gerando 7.000 postos de trabalho direto na região. O principal destino da produção são os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo; com algumas empresas voltadas para exportação (MDIC, 2015).

Além disso, na região vem-se destacando o desenvolvimento de um pólo frutícola, composto por empresas processadoras de frutas, instaladas nos municípios de Astolfo Dutra, Visconde do Rio Branco e Ubá. Apesar desse potencial industrial instalado na região, verifica-se que a produção de frutas, ainda, é insuficiente para atender à demanda local (PIMENTEL et al., 2009).

Na zona da mata mineira, as terras são utilizadas principalmente para pastagem e cultivo do café, na maioria das vezes, consorciado com culturas de subsistência, como

milho, feijão, mandioca, entre outras. A agricultura familiar é o modo de agricultura predominante e enfrenta vários problemas sociais e ambientais na região, relacionados à conservação dos solos. Um maior estímulo à implantação de projetos de desenvolvimento da cadeia produtiva da fruticultura na região, organizados e articulados entre si, podem trazer melhorias substanciais nas condições de vida da população em geral, e das famílias rurais em particular, viabilizando a sua fixação em suas próprias terras (SOUZA, 2006).

Conforme dados censitários sobre os municípios, que compõem a Microrregião de Ubá (Tabela 1), o município mais antigo é Rio Pomba e os municípios de Divinésia, Rodeiro e Silveirânia foram os últimos a se emanciparem, em 1962. O município que tem a menor população total é Silveirânia, enquanto que o de menor extensão territorial é Rodeiro; já os municípios de Dolores do Turvo e Guiricema, diferentemente dos demais, apresentam população rural maior que a população urbana.

Tabela 1: Caracterização Sociodemográfica dos municípios da Microrregião de Ubá/MG

Município	Ano de criação	População Total	População Urbana %	População Rural %	Área Km ²	Densidade Demográfica Hab/Km ²
Astolfo Dutra	1938	13.049	91,06	8,94	159,39	81,87
Divinésia	1962	3.293	66,05	33,95	118,92	27,68
Dores do Turvo	1953	4.462	45,5	54,50	232,09	19,13
Guarani	1911	8.678	79,23	20,77	265,93	32,67
Guidoval	1948	7.206	72,15	27,85	159,02	45,34
Guiricema	1938	8.707	48,52	51,48	295,61	29,42
Mercês	1911	10.368	69,98	30,02	353,94	29,30
Piraúba	1953	10.862	81,15	18,85	144,47	75,21
Rio Pomba	1831	17.110	84,48	15,52	251,65	68,04
Rodeiro	1962	6.867	80,91	19,09	71,86	95,51
São Geraldo	1948	10.263	70,84	29,16	188,07	54,48
Senador Firmino	1938	7.230	64,77	35,23	166,88	43,32
Silveirânia	1962	2.192	65,19	34,81	157,52	13,92
Tabuleiro	1953	4.079	66,22	33,78	212,28	19,20
Tocantins	1948	15.823	81,58	18,42	175,22	90,39
Ubá	1871	101.519	96,18	3,82	409,25	247,93
Visconde do Rio Branco	1881	37.942	82,71	17,29	242,14	156,74

Fonte: Censo IBGE (2010).

As unidades de CRAS selecionadas para o desenvolvimento da pesquisa foram as dos seguintes municípios que integram a Microrregião de Ubá/MG, a saber: Astolfo Dutra, Divinésia, Dolores do Turvo, Guarani, Guidoval, Guiricema, Mercês, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, São Geraldo, Senador Firmino, Silveirânia, Tabuleiro, Tocantins, Ubá e Visconde do Rio Branco. Ao todo a Microrregião apresentava vinte e um CRASs: enquanto Ubá apresenta cinco unidades, os demais municípios apresentam apenas uma.

A viabilidade da pesquisa, no local, deriva-se da proximidade entre os

municípios, que facilita o acesso aos mesmos para a pesquisa de campo e da disponibilidade de um Banco de Dados secundários sobre todos os Centros, provenientes do Censo SUAS² CRAS; bem como sobre a vulnerabilidade social dos municípios, proveniente da Matriz de Informações Sociais do MDS (MDS, 2014) e do Atlas Brasil 2013 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013).

3.3. Composição da Amostra

O universo populacional da pesquisa de campo foi composto pelos executores e beneficiários diretos da política de PSB dos CRASs da Microrregião de Ubá (Tabela 2).

Tabela 2: Identificação dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG

Município	Porte SUAS	Nome do CRAS	Data de criação
Astolfo Dutra	Pequeno I *	CRAS	03/2009
Divinésia	Pequeno I	CRAS	29/10/2010
Dores do Turvo	Pequeno I	CRAS Novo Horizonte	01/11/2005
Guarani	Pequeno I	CRAS Elza Baesso	01/05/2007
Guidoval	Pequeno I	CRAS Guidoval	01/11/2010
Guiricema	Pequeno I	CRAS Delilo Ribeiro Toledo	11/01/2011
Mercês	Pequeno I	CRAS Casa das Famílias	18/11/2006
Piraúba	Pequeno I	CRAS Vovó Mariana	01/11/2007
Rio Pomba	Pequeno I	CRAS	14/09/2009
Rodeiro	Pequeno I	CRAS Amália de Mendonça Teixeira	01/02/2008
São Geraldo	Pequeno I	CRAS	01/07/2010
Senador Firmino	Pequeno I	CRAS	01/03/2010
Silveirânia	Pequeno I	CRAS José Salviano da Silva	01/07/2004
Tabuleiro	Pequeno I	CRAS Herbert José de Souza	01/02/2007
Tocantins	Pequeno I	CRAS Patrimônio	06/07/2009
Ubá	Grande ***	CRAS Pires da Luz	01/03/2006
Ubá	Grande	CRAS São Domingos	01/05/2007
Ubá	Grande	CRAS Agroceres	15/07/2010
Ubá	Grande	CRAS São João	27/06/2012
Ubá	Grande	CRAS Vila Casal	27/01/2014
V. do Rio Branco	Pequeno II **	CRAS - Casa das Famílias	01/07/2007

Legenda: *Pequeno Porte I/SUAS- Município com até 20.000 habitantes

**Pequeno Porte II/SUAS- Município com 20.001 até 50.000 habitantes

***Grande Porte/SUAS - Município com 100.001 até 900.000 habitantes

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Censo SUAS CRAS (MDS 2012a, 2012b) e dados da pesquisa (2014).

A amostra dos executores da política, selecionada de forma intencional, constituiu-se dos coordenadores, membros da equipe técnica de nível superior e médio e

² O Censo SUAS contém dados que cobrem diferentes temáticas: instrumentos e mecanismos de gestão e financiamento do sistema; a infraestrutura física e a oferta de serviços nos equipamentos públicos e entidades conveniadas; o perfil dos recursos humanos envolvidos na prestação dos serviços e características de funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. (MDS, 2011)

alguns facilitadores de oficinas, dos CRASs com mais de cinco anos de funcionamento da Microrregião de Ubá, que são os dos municípios de Astolfo Dutra, Dores do Turvo, Guarani, Mercês, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, Silveirânia, Tabuleiro, Tocantins, Ubá (2 Centros) e Visconde do Rio Branco, o que representa 61,90% dos CRASs da Microrregião, conforme enunciado na Tabela 2.

Dos treze CRAS selecionados para a pesquisa de campo, somente o CRAS do município de Astolfo Dutra não permitiu a pesquisa por motivo de afastamento da Coordenadora por licença maternidade, durante o período em que estava sendo realizada a mesma, o que fez com que a amostra inicialmente planejada, representativa de 61,90% dos CRASs, fosse delimitada em 57,15%.

Assim a amostra de executores da política compôs-se do somatório de 12 coordenadores dos CRAS selecionados, 24 membros da equipe técnica de nível superior, 14 da equipe técnica de nível médio e 13 facilitadores de oficinas; totalizando 63 componentes.

Da população de usuários destes Centros, selecionou-se uma amostra por conveniência não probabilística da população total, constituída pela acessibilidade a um subgrupo representativo da população pesquisada, conforme Gil (2008). A amostra constituiu-se de usuários representantes das unidades familiares, que procuraram o Centro pelos mais diversos motivos, pelo período de um dia, que, convidados a participarem da pesquisa, estavam dispostos a contribuir. O tamanho da amostra, portanto, foi o somatório do número de usuários entrevistados em cada Centro, que compôs uma amostra de 162 usuários. Esse procedimento de amostragem por conveniência foi derivado tanto pela limitação de tempo quanto de recursos, embora, tenha propiciado identificar o perfil sociodemográfico e a visão dos usuários que realmente frequentam os CRASs.

3.4. Procedimento de Coleta dos Dados, Categorias e Variáveis de Análise

Para atendimento dos objetivos propostos foi realizada uma pesquisa bibliográfica, cujo referencial teórico de estudo partiu da análise entre a assistência social básica do SUAS, e as seguintes categorias: direitos sociais e Estado, vulnerabilidades, assistência social, família, vigilância socioassistencial, redes e intersectorialidade, avaliação de política pública, implementação, participação social, dentre outras. A busca do referencial pautou-se em obras de referência sobre metodologia de pesquisa social e sobre a temática proposta no Portal de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); em Periódicos científicos de

acesso pelo Scielo, Google Acadêmico, Anais de encontros científicos (Congressos, Simpósios), Textos de discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dentre outros. As palavras-chaves utilizadas correspondem as das categorias de estudo supracitadas do referencial teórico, acrescidas de CRAS e proteção social básica. Buscou-se selecionar aqueles autores com maior incidência de produção sobre a temática proposta; bem como as fontes mais atualizadas disponíveis.

A pesquisa documental foi utilizada em dois momentos do processo de investigação: em um primeiro momento, para o alcance do primeiro objetivo, a pesquisa fez uso dos dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro (PNUD), da Matriz de Informações Sociais do MDS/2014 e de dados do Censo SUAS CRAS 2013, para verificar a vulnerabilidade social dos municípios que compõem a Microrregião de Ubá.

Para a análise da **vulnerabilidade social dos municípios** examinou-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal³ (IDH-M) que é inspirado no IDH, mas apresenta ajustes e diferenciações que mais se adequam à realidade brasileira, proveniente do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro (PNUD), composto pelos seguintes indicadores agregados: a) IDH-Educação, por meio do Subíndice de escolaridade: percentual de indivíduos de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo, Subíndice de frequência escolar: percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola; percentual de crianças de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo; percentual de jovens de 15 a 17 anos com fundamental completo; percentual de adultos de 18 a 20 anos com médio completo; b) IDH-Longevidade: Esperança de vida ao nascer; c) IDH-Renda: Renda *per capita*.

Essas informações foram complementadas com outros indicadores de vulnerabilidade social relacionados à existência de indivíduos/idosos/pessoas com deficiência na linha da pobreza; indicadores de desemprego e informalidade no mercado de trabalho; condições habitacionais das famílias; que foram coletados da Matriz de Informações Sociais do MDS/2014, por meio de seus Relatórios de Informações Municipais, atualizados frequentemente pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação do MDS, onde coletou-se dados dos seguintes Relatórios disponíveis:

³ O IDH-M mede o bem-estar de uma população, detalhado no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, que gera informações para 5565 municípios brasileiros e as 27 unidades da Federação, por meio dos seguintes índices: IDH-E (educação), IDH-L (longevidade) e IDH-R (renda), cuja média aritmética simples resulta no IDH-M, que varia de 0 a 1, sendo 1 a posição correspondente aos melhores valores. (PNUD, 2013)

✓ Relatório de Informações Municipais de Programas e Ações do MDS, contemplando os seguintes indicadores: a) Perfil renda das famílias cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal⁴ (CadÚnico) - Mês de Ref. 09/2014: famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00⁵, famílias cadastradas com renda *per capita* mensal entre R\$ 77,01 e 154,00⁶, famílias cadastradas com renda *per capita* mensal entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo⁷, famílias cadastradas com renda *per capita* mensal acima de ½ salário mínimo; b) Cobertura do Programa Bolsa Família⁸ (PBF) - Mês de Ref. 11/2014: número de famílias beneficiárias do PBF, número de famílias com perfil para receber o BF; c) Acompanhamento de condicionalidades do PBF⁹ - Perfil Saúde - Mês de Ref. 07/2014: total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos), total de famílias acompanhadas pela saúde no município; d) Acompanhamento de condicionalidades do PBF - Perfil Educação - Mês de Ref.: 07/2014: total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos), total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos), total de beneficiários acompanhados pela educação no município (6 a 15 anos), total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos); e) Total de repercussões por descumprimento das condicionalidades do PBF (saúde e educação) – Mês de Ref.: 09/2014;

⁴ O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. (MDS, 2015c)

⁵ Famílias consideradas extremamente pobres. MDS (2015a)

⁶ Famílias consideradas pobres. MDS (2015a)

⁷ O valor do salário mínimo vigente em 09/2014 era de R\$ 724,00. (MTE, 2015)

⁸ O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único. (MDS, 2015a)

⁹ As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do PBF quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. As condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social e as famílias pelo cumprimento dos compromissos do programa. Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Em caso de descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado. (MDS, 2015a)

✓ Relatório de Informações Municipais do Benefício de Prestação Continuada¹⁰ (BPC) do MDS, considerando as seguintes informações: Beneficiários do BPC – Mês de Ref. 09/2014: número de beneficiários idoso, número de beneficiários pessoas com deficiência;

✓ Relatório de Informações Municipais para Diagnóstico Socioterritorial/MDS baseado no Censo IBGE 2010, contemplando os seguintes indicadores: a) Perfil socioassistencial: moradores de domicílios particulares permanentes com 60 anos ou mais e renda domiciliar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo, moradores de domicílios particulares permanentes com pelo menos uma deficiência e renda domiciliar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo; b) Perfil mercado de trabalho: pessoas de referência desempregadas de domicílios particulares permanentes, pessoas de 16 anos ou mais em situação de informalidade; c) Perfil Condições Habitacionais: domicílios particulares permanentes da área urbana segundo o acesso à rede de abastecimento de água, à coleta de lixo, ao escoamento sanitário adequado;

Além desses dados concretos sobre vulnerabilidade, do Censo SUAS CRAS 2013 do MDS, foram coletados dados sobre as principais situações de vulnerabilidades vivenciadas nos territórios de abrangência dos CRAS da Microrregião, segundo as percepções dos gestores da Assistência Social local.

Em um segundo momento, para análise das **características dos CRASs**, realizou-se a pesquisa documental através de dados provenientes do Censo SUAS CRAS 2013, visando atender ao segundo objetivo específico. Para ampliar a análise foram utilizados estudos sobre normativas, orientações técnicas acerca da política de assistência social disponibilizados pelo MDS.

Quanto às características dos CRASs foram examinados os seguintes indicadores e variáveis:

✓ Identificação do CRAS: a) Localização; b) Capacidade de referenciamento, em termos do número de famílias atendidas; c) Fontes de financiamento; d) Horário de funcionamento;

✓ Estrutura Física: a) Situação do imóvel: próprio, alugado, cedido ou outro; se

¹⁰ É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo vigente. (MDS, 2015b)

compartilhado ou não; b) Espaço Físico: presença ou ausência de salas de atendimento individual ou coletivo, de salas exclusivas para coordenação/equipe técnica e administração; quantidade total de banheiros; presença ou ausência de recepção, de cozinha/copa; c) Condições de Acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas idosas: presença ou ausência de acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS; de rota acessível aos espaços do CRAS (recepção, salas de atendimento e espaços de uso coletivo); de rota acessível ao banheiro; de banheiro adaptado para pessoas com deficiência; d) Equipamentos e materiais disponíveis, em perfeito funcionamento, para o desenvolvimento dos serviços do CRAS: presença ou ausência de telefone de uso exclusivo; de telefone de uso compartilhado; de fax; de impressora; de máquina copidora; de televisão; de equipamento de som; de DVD; de datashow; de máquina fotográfica; de filmadora; de veículo de uso exclusivo; de veículo de uso compartilhado; de acervo bibliográfico; de brinquedoteca; de brinquedos; de materiais pedagógicos, culturais e esportivos;

✓ Caracterização dos Serviços: a) Ações e atividades desenvolvidas no âmbito do PAIF; b) Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV) em diferentes faixas etárias ofertados diretamente pelo CRAS ou por rede referenciada ao CRAS: para crianças de 0 a 6 anos de idade; para crianças de 7 a 14 anos de idade; para jovens de 15 a 17 anos de idade; para adultos de 18 a 59 anos de idade; para idosos (60 anos ou mais); c) Concessão de benefícios eventuais: concessão ou não de Auxílio Funeral; de Auxílio Natalidade; de Auxílio relacionado à Segurança Alimentar; de Passagens; Outros.

✓ Gestão do território: a) Mapa do território de abrangência: presença ou ausência; b) Presença ou ausência de povos e comunidades tradicionais no território de abrangência do CRAS; qualificação da Equipe de Referência para o atendimento da(s) comunidade(s) tradicional(is); c) Forma de participação dos usuários nas atividades de planejamento do CRAS; d) Formas de acesso aos serviços do CRAS em percentual: por procura espontânea, por busca ativa, por encaminhamento da rede socioassistencial, por encaminhamento das demais políticas públicas e/ou Sistema de garantia de direitos; e) Principais objetivos das ações da busca ativa; f) Acesso a sistemas informatizados provenientes do Governo Federal e disponibilidade de listagens de famílias beneficiárias: tipos, presença ou ausência; h) Tipo de Prontuário utilizado para cadastro das famílias.

Para análise do **processo de implementação da PSB**, optou-se pela coleta de dados qualitativos através da realização de entrevistas, fundamentadas em um roteiro

semiestruturado com a amostra de executores e beneficiários dos CRASs, cujos dados foram gravados em áudio, mediante autorização dos participantes, para atendimento do terceiro e quarto objetivos específicos, respectivamente, que possibilitaram analisar o seu perfil sociodemográfico e os resultados alcançados com as ações da política da PSB durante a fase de implementação, que conduzem ou não aos resultados esperados pela política da Assistência.

Nas entrevistas com os coordenadores e equipe técnica dos CRASs, apresentadas nos Apêndices A e B, questionou-se: a dinâmica do processo de implementação e gestão do CRAS, compreendendo o conhecimento da política, recursos organizacionais e institucionais, estratégias de manutenção ou ampliação da legitimidade da intervenção, potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS, ações desenvolvidas, relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais do CRAS e com profissionais de outras unidades públicas. Nas entrevistas com os facilitadores das oficinas, apresentada no Apêndice C, questionou-se: o conhecimento da política de PSB, potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS, ações desenvolvidas, relações e interações estabelecidas com os usuários do CRAS.

Nas entrevistas com os usuários, cujo roteiro pode ser visualizado no Apêndice D, buscou-se as suas percepções sobre a política de proteção social básica, visando verificar a adequação entre o discurso da PSB e a sua prática.

Além disso, a observação direta proporcionou constatar a rotina típica do dia a dia dos CRASs e a forma de participação dos usuários nas atividades prestadas nos Centros.

Realizou-se, também, coleta de dados visuais através de fotografias da estrutura física dos CRASs e de atividades ofertadas pelo PAIF ou SCFV dos Centros; a fim de obter imagens das unidades estudadas devidamente identificadas como *locus* da proteção social básica do município e uma visão geral dos usuários e as práticas realizadas no âmbito dos CRASs.

É importante ressaltar que para o estudo investigado, todos participantes selecionados, tanto para as entrevistas quanto para as fotografias, foram indivíduos com autonomia plena, que concordaram em participar da pesquisa, que somente foram integrados ao estudo após ciência e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em consonância com as normas éticas da Resolução 466/2012 (MS, 2012), da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), devidamente aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisas com Seres Humanos da UFV, parecer consubstanciado da CEP nº 717.891, CAAE - nº 32732014.1.0000.5153.

3.5. Procedimentos de Análise dos Dados

Os dados quantitativos levantados foram sistematizados e analisados através da estatística descritiva, possibilitando o cálculo de média, frequência e sua correlação com as variáveis do estudo.

Os dados qualitativos sobre as percepções dos executores e beneficiários do CRAS foram tratados descritivamente por meio da análise de conteúdo, conforme metodologia proposta por Bardin (2011). As informações qualitativas coletadas nas entrevistas foram complementadas com as anotações do diário de campo, provenientes da observação direta.

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo é um recurso para o pesquisador, que pretende compreender para além dos significados imediatos da comunicação, apresentando duas funções, que na prática podem ou não se dissociar. A primeira função é a heurística: ela enriquece a tentativa exploratória e aumenta a propensão para a descoberta. A outra é a função de “administração da prova”, onde as hipóteses a serem investigadas, são verificadas no sentido de confirmá-las ou infirmá-las, tendo a análise de conteúdo “para servir de prova”. A seleção deste tipo de análise pautou-se em buscar esgotar todo o conteúdo manifesto nos discursos dos executores e beneficiários dos CRASs, para responder com maior precisão à indagação central da pesquisa.

Os procedimentos adotados para análise dos dados coletados, acrescidos dos estudos bibliográficos sobre o arcabouço teórico-conceitual e organizativo da política de assistência social, em especial da PSB, e estudo da evolução histórica das políticas sociais no Brasil, permitiram uma visão integrada da realidade vivenciada no dia a dia das equipes dos CRASs no processo de implementação dessa política, ao nível microrregional, retratando uma realidade, que acredita-se ser, condizente com outras regiões do território brasileiro.

4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para a apresentação dos resultados dessa pesquisa, o texto foi organizado em forma de quatro artigos, além desta introdução e das conclusões gerais.

No primeiro artigo evidenciou-se o cenário de inserção dos CRAS, buscando fornecer elementos que ajudem na compreensão da realidade social e das condições de vulnerabilidade social das famílias e indivíduos dos municípios, que integram a Microrregião de Ubá/MG, por meio de indicadores de vulnerabilidade social. Para embasar a discussão dos dados, a revisão de literatura pautou-se em um estudo sobre as situações de vulnerabilidade social que enfrentam as famílias brasileiras; sobre a criação

do SUAS, como um novo modelo de gestão que procura viabilizar a assistência social, como política pública de direito; e sobre a perspectiva da Vigilância Socioassistencial, que direciona o olhar da política para a identificação das seguranças socioassistenciais através do conhecimento do território, visando orientar de maneira mais adequada os tipos de serviços a serem ofertados pelo CRAS.

No segundo artigo buscou-se examinar as características dos CRASs, que integram a Microrregião de Ubá/MG, em termos de identificação dos CRASs, estrutura física, serviços ofertados e gestão territorial, por meio de dados provenientes do Censo SUAS CRAS 2013. Para tanto, sua revisão de literatura constou de uma contextualização da assistência social após a Constituição de 1988, destacando suas novas bases conceituais e sua evolução histórica até os dias atuais; bem como a apresentação das dimensões conceitual, organizativa e diretrizes técnico-operacionais da PSB, materializada nos CRASs.

No terceiro artigo procurou-se avaliar o processo de implementação da PSB a partir de uma realidade concreta, analisando o perfil sociodemográfico e as percepções dos executores desta política dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, enfatizando as potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como *locus* da PSB do SUAS. A revisão de literatura centrou-se na apresentação da classificação das fases do ciclo das políticas públicas, dando ênfase na fase de implementação e importância da avaliação deste processo, objeto central de análise do estudo. Ainda, apresentou-se um desenho da PSB no âmbito dos CRAS e a relevância da gestão do trabalho, como ferramenta essencial à implementação da Política de Assistência Social.

No quarto e último artigo investigou-se a percepção da política de PSB pelo usuário que frequenta os CRASs da Microrregião de Ubá, considerando o seu perfil sociodemográfico, a sua forma de acesso e participação nos serviços prestados. Sua revisão de literatura pautou-se no estudo da evolução histórica do sistema de proteção social no Brasil, evidenciando as condições estruturais do processo de redemocratização do país, que influenciaram de maneira direta as novas bases da política social implementadas na CF de 1988; dando ênfase especial à conquista da participação cidadã nos espaços públicos. Para complementar a revisão bibliográfica buscou-se verificar como deveria ser desenvolvido o trabalho social com famílias no CRAS, apresentando um exemplo de abordagem metodológica coerente com este tipo de trabalho.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, R. L. **Map locator of Minas Gerais' Ubá microregion**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Microrregi%C3%A3o_de_Ub%C3%A1>. Acesso em: 20/02/2015.

ARAÚJO, T. A. M. **O CRAS como estratégia para efetivação da proteção social básica na esfera municipal – Desafios, Tensões e Direções**. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. do C. B. de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**: lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. *In*: FARIA, C. A. P. de. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 50-81.

FURTADO, B. A. Índice de vulnerabilidade das famílias (2000-2010): Resultados. **IPEA**. Texto para Discussão, n. 1835, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODINHO, I. C. Uma reflexão sobre o trabalho com famílias na política de assistência social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 18, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 2012.

GODINHO, I. C. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. *In*: **Conferência do Desenvolvimento Nacional**, 2., 2011, Brasília. *Anais...*Brasília: I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico de 2010**. 2010.

KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n. 75, p. 171-189. dec. 2001.

_____. *et al.* **Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay**. Santiago do Chile: OIT, 1999. (Documento de Trabajo, 107)

LIMA, H. F. **O modelo de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus desafios à garantia dos direitos sociais**. 2012. 156f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. MS. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP. **Resolução CNS nº 466/2012**. Brasília: MS, 2012.

MINISTÉRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. MAS. **IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MAS, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR-MDIC. **Pólo Moveleiro de Ubá**: Arquivos. Disponível em: <http://www.midc.gov.br/arquivos/dwnl_1199709035.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Bolsa Família**. 2015a. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. **BPC**. 2015b. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. **CadÚnico**. 2015c. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. **Censo SUAS 2010**: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. **Censo SUAS 2012**: CRAS, Banco de dados. 2012a. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/resultado-censo-suas-2012/banco-de-dados-2012>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Censo SUAS 2012**: Questionário CRAS. 2012b. Disponível em: <[www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/resultado-censo-suas-2012/resultado-censo-suas-2012/?searchterm=resultado censo suas 2012](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/resultado-censo-suas-2012/resultado-censo-suas-2012/?searchterm=resultado%20censo%20suas%202012)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Censo SUAS CRAS 2013 MDS**. 2013. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 2 jan. 2015.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Relatório de Informações Sociais do MDS**. 2014. Disponível em: <[#>](http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php). Acesso em: 15 out. 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. MTE. **Salário Mínimo**. Disponível em: <portal.mte.gov.br/sal_min/salario-minimo.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

OLIVEIRA, C. T. **Política de atenção à família**: uma análise do Centro de Referência

da Assistência Social em Guaraciaba-MG. 2008. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

OLIVEIRA JÚNIOR, L. B. **Mata Mineira**: um estudo sobre a exclusão social e os limites e possibilidades das políticas de desenvolvimento territorial. 2011. 329 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

PIMENTEL, L. D. et al. Custo de produção e rentabilidade do maracujazeiro no mercado agroindustrial da Zona da Mata. **Revista Brasileira de Fruticultura**, Jaboticabal, v. 31, n. 2, p. 397-407, jun. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD - BRASIL. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. 2013. Disponível em <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 3 jan. 2015.

RESENDE, G. M. O crescimento econômico dos municípios mineiros tem sido pró-pobre? Uma análise para o período 1991-2000. **Nova economia [online]**, v. 18, n. 1, p. 119-154, 2008.

SAMPAIO, J. F. **Análise da eficácia do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) para a redução da vulnerabilidade social de famílias do município de Belo Horizonte, MG**. 2010. 116 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2010.

SENAC MINAS. **Descubra Minas**. 2015. Disponível em: <www.descubraminas.com.br/MinasGerais/Pagina.aspx?cod_pgi=2495>. Acesso em: 9 jan. 2015.

SOARES, L. H. *et al.* Estudos Quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família. *In*: TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. (Org.). **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, n.13. Brasília: MDS; SAGI, 2010. p. 84-90.

SOUZA, H. N. de. **Sistematização da experiência participativa com sistemas agroflorestais**: rumo à sustentabilidade da agricultura familiar na Zona da Mata Mineira. 2006. 127f. Dissertação (Mestrado em Solos e Nutrição de Plantas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2006.

SPOSATI, A. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.

TELLES, V. S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Caderno CRH**, Salvador, n. 30/31, p. 85-110, jan./dez. 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2003.

ARTIGO 1

**PANORAMA DA VULNERABILIDADE SOCIAL DAS FAMÍLIAS DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG**

PANORAMA DA VULNERABILIDADE SOCIAL DAS FAMÍLIAS DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG

1. RESUMO

Na contemporaneidade as famílias têm sido expostas à uma série de vulnerabilidades em decorrência de situações de risco impostas pela modernidade a nível local e global, que necessitam ser superadas. Com a finalidade de compreender o contexto de vulnerabilidades a que estão sujeitas as famílias brasileiras, este estudo objetivou verificar a vulnerabilidade social das famílias residentes nos municípios, que compõem a Microrregião de Ubá da Zona da Mata Mineira/MG, utilizando a pesquisa documental de dados secundários provenientes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do IDH-M, e do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da análise dos indicadores de vulnerabilidades da Matriz de Informações Sociais e do Censo SUAS CRAS. Os resultados apontaram que o IDH-M da Microrregião vem evoluindo positivamente nas três últimas décadas, contudo permanece menor que o do Brasil, necessitando melhorar principalmente os Indicadores Educação e Renda. Constatou-se presença de famílias e indivíduos em situação de pobreza, expressa pela falta de cobertura do Programa Bolsa Família no local; presença de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC); presença de idosos e pessoas com deficiência na linha de pobreza; situações detectadas de desemprego; informalidades no mercado de trabalho, e condições habitacionais inadequadas. Verificou-se, ainda, como principais situações de vulnerabilidade das famílias da área de abrangência dos CRASs: situações de negligência em relação às crianças/adolescentes, presença de usuários de crack e ou outras drogas, negligência em relação à pessoa idosa. Conclui-se que a Microrregião de Ubá/MG apresenta famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, falta de acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde, à assistência social, com privações de recursos fundamentais para a sobrevivência e aproveitamento de oportunidades sociais.

Palavras Chave: Assistência Social; Famílias; Vulnerabilidade Social.

OVERVIEW OF SOCIAL VULNERABILITY OF FAMILIES OF MUNICIPALITIES IN THE MICROREGION OF UBÁ/ MG

2. ABSTRACT

In contemporaneity the families have been exposed to a series of vulnerabilities as a result of situations of risk imposed by modernity at a local and global level, that need to be overcome. In order to understand the context of vulnerabilities that the Brazilian families are subjected, this study aimed to verify the social vulnerability of the families residing in the municipalities, which form the Microregion of Ubá of Zona da Mata Mineira/MG, using the documentary research of secondary data from the United Nations Development Program (PNUD), through the Local Human Development and Index (IDH-M), and the Assessment and Monitoring System from Social Development and Hunger Actions Ministry (MDS), by means of the analysis of the indicators of vulnerabilities of the Social Information Source and Census SUAS CRAS 2013. The results showed that the IDH-M of the Microregion has evolved positively in the last three decades, but remains lower than in Brazil, requiring improvement mainly in the Indicators of Education and Income. It was found the presence of families and individuals living in poverty, expressed by the lack of coverage of the “Programa Bolsa Família” in the place; presence of beneficiaries of the “Benefício de Prestação

Continuada” (BPC); presence of elderly and people with disabilities in poverty line; unemployment situations; informalities in the labor market, and inadequate housing conditions. It was also noticed, as main situations of vulnerability of the families within the area of CRASs: situations of negligence regarding children/adolescents, presence of crack users and/or other drugs, negligence of the elderly. It is concluded that the Microregion of Ubá/MG has families experiencing situations of social vulnerability as a result of the poverty, lack of access to the labor market, education, health, social assistance, and with deprivation of fundamental resources for survival and utilization social opportunities.

Key words: Social Assistance; Families; Social Vulnerability.

3. INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade as famílias têm passado por uma série de transformações, em decorrência de acontecimentos a nível local e global, destacando-se a mudança de comportamento nas relações familiares e o processo de globalização da economia, respectivamente. Essas transformações surgem como um processo de adaptação da família para proteção de seus membros visando a superação da situação de riscos impostos pela modernidade.

No caso das famílias consideradas vulneráveis socialmente, essas situações de risco podem contribuir como agravante das condições enfrentadas por elas, que, em geral, estão relacionadas à falta de renda, de acesso ao mercado de trabalho, às condições adequadas de habitação, saúde, educação, dentre outras necessidades básicas, gerando um conseqüente aprofundamento de seus problemas e restringindo, ainda mais, os integrantes destes núcleos familiares de aproveitarem as oportunidades sociais.

Pressupõe-se que este quadro de vulnerabilidades, que atinge as famílias brasileiras, não seja diferente na Microrregião de Ubá, pertencente à Zona da Mata de Minas Gerais. Região que agrupa, em sua maioria, municípios com até 20.000 habitantes, com atividades ligadas principalmente à indústria e agropecuária, em que se destacam o Pólo Moveleiro de Ubá, com indústrias relacionadas à produtos da região, indústrias processadoras de frutas, confecções, criações de gado leiteiro e plantações de cana-de-açúcar, café, milho e feijão.

Assim neste estudo, buscou-se responder ao seguinte questionamento: Quais as vulnerabilidades sociais que as famílias da Microrregião de Ubá estão vivenciando?

Nesse sentido, o objetivo foi apresentar um panorama das principais vulnerabilidades sociais das famílias da Microrregião de Ubá por meio do levantamento

do seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal¹¹ (IDH-M) e outros indicadores de vulnerabilidade social provenientes da Matriz de Informações Sociais e Censo SUAS CRAS do MDS, considerando fatores, como acesso à renda, ao mercado de trabalho, à saúde, às condições habitacionais, e outras situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas nos territórios de abrangência de seus CRASs.

4. REVISÃO DE LITERATURA

4.1. Famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade social: uma questão de política pública

A partir da década de 1970, a família brasileira tem passado por diversas transformações, em decorrência dos acontecimentos históricos, econômicos, sociais e demográficos acontecidos no final do Século XX e início do Século XXI. Mudanças são observadas nas condições de reprodução da população; na diminuição da fecundidade e mortalidade; no aumento da esperança de vida ao nascer, proporcionado por melhores condições de vida e saúde; nos padrões de relacionamento entre os membros da família; no papel da mulher dentro e fora do espaço doméstico; no aumento de uniões consensuais; dentre outras (NASCIMENTO, 2006).

Em decorrência destas mudanças, constata-se na contemporaneidade, como principais alterações do padrão tradicional de família nuclear, patriarcal: a formação de novos tipos de arranjos familiares, uma diminuição do seu tamanho e uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho e na provisão de recursos econômicos para sua família.

No entanto, apesar destas alterações resultantes da mudança de comportamento nas relações familiares, a família continua sendo o espaço em que os indivíduos se relacionam e trocam experiências, constituindo ao mesmo tempo um espaço de conflito cooperativo e de bem-estar, propiciado pela distribuição de recursos. É na família, que os filhos e seus demais integrantes encontram espaço que lhes garantem a sobrevivência, o desenvolvimento, o bem-estar e a proteção integral (NASCIMENTO, 2006).

A família apresenta, ainda, segundo Moraes (1981), outro ponto estratégico importante, ao ser considerada ponto de união do indivíduo com a estrutura social, é

¹¹ O IDH-M mede o bem-estar de uma população e entende o desenvolvimento humano como um processo de ampliação da liberdade das pessoas, com a intenção de verificar as capacidades e as oportunidades que seus habitantes dispõem, para que possam eleger a vida que desejam ter. É um índice composto de indicadores agregados de Longevidade (IDH-L), Educação (IDH-E) e Renda (IDH-R), relacionados, respectivamente, à oportunidade de uma sociedade ter vida longa e saudável, ter acesso ao conhecimento e à disponibilidade de recursos; cuja média aritmética simples resulta em um número, que varia de 0 a 1, sendo 1 a posição correspondente aos melhores valores. (PNUD, 2013)

mediadora do ponto de vista de uma sociedade mais ampla, o que deixa evidente que a satisfação das múltiplas necessidades da família e de todos os seus membros está, de certa forma, relacionada com a sobrevivência da sociedade.

Para além da importância da família, como espaço privilegiado de convivência e socialização, torna-se relevante destacar, o que nos alerta Goldani (2002), que as profundas mudanças econômicas, políticas e desafios criados pelo mercado global, faz com que cada vez mais indivíduos e famílias experienciem situações de vulnerabilidade social e, que, apesar dos governos nacionais buscarem ajustar suas economias, os processos de reforma são lentos e difíceis, o que aumenta as responsabilidades da família, como mecanismo de proteção social para seus membros, em face às vulnerabilidades sociais.

A vulnerabilidade pode ser entendida como “a incapacidade de uma pessoa ou de um domicílio para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos sócio-econômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração” (KAZTMAN, 2000, p. 7, tradução livre). O autor considera que a vulnerabilidade seria proveniente de uma falta de sincronia entre a acessibilidade às estruturas de oportunidade oferecidas pelo mercado, pela sociedade e pelo Estado e os ativos dos domicílios que possibilitariam aproveitar estas oportunidades.

Corroborando com esta ideia, Busso (2001, p. 25) destaca que

o enfoque da vulnerabilidade tem como potencialidade contribuir para identificar indivíduos, grupos e comunidades que por sua menor dotação de ativos e diversificação de estratégias estão expostos a maiores níveis de risco por alterações significativas nos planos sociais, políticos e econômicos que afetam suas condições de vida individual, familiar e comunitária.

Depreende-se que, na concepção do autor, a vulnerabilidade está relacionada com a capacidade de resposta de indivíduos ou grupos perante situações de risco.

Ao analisar a situação de vulnerabilidade em que se encontram as famílias brasileiras, Goldani (2002) relata que elas se defrontam com um quadro complexo frente ao processo de globalização, que faz com que a maioria de seus membros não apresente disponível as trajetórias esperadas de educação, trabalho, promoção e segurança individual e familiar.

Nesse sentido, a referida autora, ao analisar a vulnerabilidade econômica dos diferentes arranjos familiares brasileiros revela que há uma estreita relação entre os tipos de família, as etapas do ciclo familiar, o sexo do chefe da família, a qualidade de vida de seus membros e a probabilidade de ser pobre no Brasil. Esta probabilidade aumenta nos indivíduos pertencentes a famílias do tipo extensa e compostas, com chefes

mulheres e em fase de consolidação¹².

Assim, os tipos de arranjos familiares descritos por Goldani (2002) aliados ao baixo nível de rendimentos são características das famílias mais afetadas negativamente em sua capacidade de atender às necessidades básicas de seus membros, com menor número de ativos, segundo a concepção de Kaztman (2000), para aproveitar as oportunidades e impedir a fragilização do núcleo familiar.

A pobreza é uma das principais vulnerabilidades que atinge as famílias brasileiras. De acordo com Godinho (2011), no Brasil, a pobreza é resultante de uma estrutura de desigualdades sociais construída historicamente, o que nos remete à nossa trajetória de construção da civilidade, da cidadania, da economia nacional, das relações de poder, que resultaram nas situações atualmente vivenciadas, nas relações de trabalho, no trato com o que é coletivo, nas diferenças sociais, na cultura política existente, na ausência de políticas públicas eficazes.

Assim, a pobreza, o desemprego, a falta de perspectivas tem conduzido uma parcela considerável de jovens para a criminalidade, o que contribui para o aumento de conflitos, da violência doméstica e nas ruas, condições que afetam a própria convivência e organização da família (CARVALHO; ALMEIDA, 2003).

Somado a isto, Fitoussi e Rosanvallon (1996) ressaltam outros fatores, que levam ao aumento da responsabilidade da família com os mecanismos de proteção social, como a desestabilização da condição salarial, a multiplicação das condições de precariedade e o crescimento do desemprego, que vem levando a uma “sociedade de trabalhadores sem trabalho”.

As questões levantadas colocam em debate a condição emergente da família brasileira em situação de vulnerabilidade social e a necessidade de políticas públicas, que atendam de forma concreta à provisão de sua autonomia, que promovam apoio a estas famílias, não apenas em relação à renda, mas também em relação ao acesso a bens e serviços sociais; enfim, que lhes conceda proteção social.

Mas, afinal, em que consiste a proteção social? Proteção social, segundo Di Giovanni (1998, p. 10), são as “formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”.

Senna *et al.* (2007), comentam a respeito dessa intervenção social, discutindo sobre as políticas sociais brasileiras, que começaram a sofrer uma inflexão de seu

¹² Na classificação das famílias brasileiras por ciclo vital, Goldani (2002, p. 39), com base em Arriagada (1997), propõe que a fase de consolidação seja aquela em que as famílias tenham filhos entre 13 e 18 anos.

padrão clássico, a partir de meados da década de 1980, durante o processo de redemocratização do país, quando ganham espaço as críticas às intervenções públicas, em função do seu caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixas eficácia e eficiência social. Assim, colocou-se em evidência duas questões-chave a serem enfrentadas pelas políticas sociais: a persistência da desigualdade social, expressa pela dificuldade de acesso dos segmentos pobres aos bens e serviços sociais e a falta de interação entre os diferentes setores do governo, entre o governo e a sociedade, que resultam em uma falta de coordenação de suas ações.

E, foi nesses termos e graças à mobilização de cidadãos pró-ativos, que a assistência social foi instituída pela CF de 1988, como um dos direitos da seguridade social brasileira, cabendo-lhe a responsabilidade por um conjunto de desproteções sociais advindas desde as fragilidades inerentes ao ciclo de vida humano até aquelas socialmente construídas nas relações sociais (MDS, 2013c).

Essas fragilidades são discutidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), associando-as às seguintes condições de vulnerabilidade e riscos:

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (MDS, 2004, p. 33).

Nota-se que o conceito de vulnerabilidade social adotado pela PNAS/2004 é multidimensional e abrange situações excludentes e discriminatórias, que ocorrem nas relações sociais, além da questão da falta de renda e define como público alvo da política a família, exigindo a proteção social.

Segundo a Norma Operacional Básica (NOB)/SUAS 2005, a proteção social baseada no princípio de matricialidade sociofamiliar significa:

- a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento *per capita* e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;
- a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;
- o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de

proteção social para com os indivíduos e a sociedade (MDS, 2005, p. 23).

Todavia, apesar do reconhecimento da necessidade de políticas públicas voltadas para a família, é preciso ter claro que não basta o texto legal, mas é preciso criar protocolos, padrões, equipamentos para que o direito transite da expressão de papel para acesso de fato. A forma com que a política é operada nos órgãos públicos é que fará com que ganhe, na sociedade, o estatuto de direito social. Há enormes responsabilidades no campo da assistência social no sentido de dar início a este processo, que tem início no acesso a informações transparentes ao usuário de CRAS, CREAS, dos serviços, dos benefícios, de forma a esclarecer aos usuários o significado de cada uma dessas atenções e a forma de atenção que lhes vier a ser prestada (MDS, 2013c).

4.2. O SUAS e a responsabilidade pública da assistência social

Para assegurar a proteção social prevista na CF, a PNAS, instituída em 2004, definiu o SUAS, como um novo modelo de gestão, com uma nova lógica de organização das ações: por níveis de complexidade, por território, considerando regiões e portes de municípios; e conforme a forma de operacionalização da LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e a regulação, em todo o território nacional (MDS, 2004).

O SUAS pauta-se no Pacto Federativo, com competências e responsabilidades entre os três níveis de governo, com enfoque na proteção social, organizada por níveis de complexidade em: proteção social básica¹³ e especial¹⁴, de média e alta complexidade (MDS, 2013c).

E o que se quer proteger no âmbito da assistência social? Segundo Sposati (2009), antes de qualquer coisa, a assistência social é uma política de defesa de direitos humanos, que tem como objetivo defender a vida, independente das características do sujeito. A vida aqui não no sentido biológico, mas no sentido social e ético de defesa da vida relacional (Figura 2).

¹³ O objetivo da proteção social básica é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, da ampliação do acesso aos direitos da cidadania. (BRASIL, 1993)

¹⁴ O objetivo principal da proteção social especial é o serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. (BRASIL, 1993)

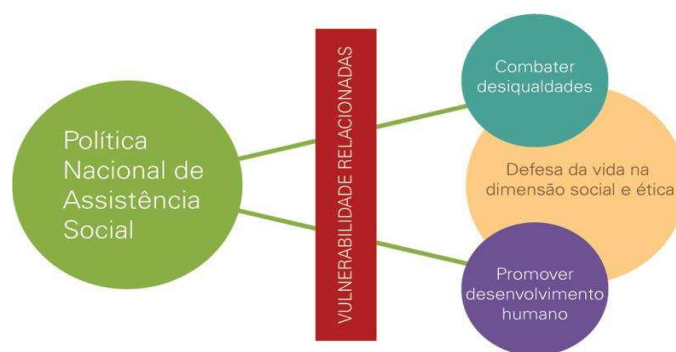


Figura 2: Objetivos da Política de Assistência Social - PNAS/2004

Fonte: MDS (2013b, p. 26).

Conforme Sposati (2009), as principais agressões à vida relacional estão no campo do *isolamento*, em suas expressões de ruptura de vínculos, desfiliação, solidão, apartação, exclusão, abandono; da *resistência à subordinação*, em suas expressões de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia, restrições à dignidade; da *resistência à exclusão social*, em todas as suas expressões de apartação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade. A autora comenta que o contraponto do isolamento é a convivência; da resistência à subordinação é a emancipação; da resistência à exclusão social é o alcance da inclusão social.

Assim, segundo a PNAS/2004, os aspectos de cidadania para a Assistência Social implicam nos seguintes direitos: à autonomia, ao protagonismo, a ser respeitado, à participação na sociedade, à liberdade de credo e de expressão, à capacidade para a representação social, à participação nos processos de gestão dos serviços. E, para que esses direitos sejam assegurados, a PNAS estabeleceu também direitos socioassistenciais na operacionalização do SUAS a serem assegurados a seus usuários, como o atendimento digno, atencioso e respeitoso, o direito à informação, à oferta qualificada de serviço e à convivência familiar e comunitária.

Desse modo, uma maior ênfase na organização das ações e serviços no âmbito do SUAS, além da participação social dos usuários nas formas disponíveis de representação, são elementos imprescindíveis no sentido de efetivar a assistência como direito, pois, segundo as considerações de Campos (2009), os usuários da política de assistência ainda estão politicamente invisíveis, identificados ainda na condição de assistidos das diferentes ações desenvolvidas desta política.

A esse respeito, Araújo (2009) destaca sobre a necessidade de ficar atento a algumas armadilhas conceituais, que devem ser enfrentadas pela política de assistência para que seja fundamentada no campo dos direitos: a primeira é a própria concepção de

família nos moldes tradicionais, que ao ser idealizada pode imprimir uma leitura preconceituosa em relação aos novos arranjos familiares; a segunda é a centralidade da ausência ou insuficiência de renda, como determinante da necessidade social, que pode levar a ações voltadas para o fornecimento de recursos materiais no âmbito da assistência social, desqualificando sua importância na configuração de proteção social.

Para isso é importante que os implementadores da política de proteção social tenham uma orientação político-ideológica de suas ações, no sentido de inverter as formas institucionalizadas da assistência no país, colocando em questão a noção de direito, que “não significa que o Estado esteja *doando/concedendo algo* para alguém receber, mas sim, de que a ação do Estado está fazendo jus, justiça, direito em face de suas responsabilidades sociais com os cidadãos” (MDS, 2013c, p. 21, grifo do autor).

É, nesse sentido, que Sposati (2009) identifica as ideias-força, que trata das mudanças e desafios a serem enfrentados para a efetivação do novo modelo de assistência, que devem ser discutidas entre os agentes e gestores da política, que são: a constituição da proteção social não contributiva no Brasil embora esteja constitucionalmente assentada, não está ainda plenamente aplicada; a dificuldade de construção da intersectorialidade, de forma que não se instale na assistência social uma posição subalterna perante as demais políticas; a dificuldade de entendimento da assistência social, como política pública de direitos e não como assistencialismo; a desconstrução/construção do modelo de proteção social não contributiva no Brasil, que tem uma base institucional complexa; a implantação da matricialidade sociofamiliar; a obtenção da simetria entre serviços e benefícios; a incorporação dos direitos socioassistenciais no cotidiano da política.

Na verdade o que se aponta é a urgência em qualificar as equipes de trabalho do SUAS, no sentido de torná-las competentes para que a assistência social seja paupável; enfim, concreta. Segundo Raichelis (2000), para constituí-la como política e realizá-la como pública, evidencia-se um processo de construção que é contraditório, que apresenta passos e contrapassos.

Por outro lado, colocar a assistência social como única responsável pelos direitos sociais é um equívoco. Ainda que ela seja responsável pela função protetiva das famílias, é preciso ter em mente que ela é uma das políticas sociais e que cada política social tem suas instâncias de defesa de direitos humanos e sociais, ela não pode ser responsabilizada pelo não cumprimento do que não lhe compete. O que a assistência não pode é abrir mão da responsabilidade de seguranças sociais que deve afiançar face às desproteções sociais (MDS, 2013c).

De acordo com a NOB-SUAS/2005, a assistência social tem que dar conta de três grandes seguranças sociais: a de acolhida, a de convivência e a de sobrevivência. A acolhida implica em que a assistência social seja “no âmbito do Estado brasileiro a política responsável por criar condições para que nenhum ser humano fique ao abandono ou ao relento, por ausência de acolhida, sobretudo em momentos climáticos ou de catástrofes que agridem a condição humana” (MDS, 2013c, p. 62).

A segurança de convívio é responsável, conforme MDS (2013c, p. 64),

por impedir o isolamento, o abandono gerando condições para que o convívio social entre membros de uma família conte com apoio principalmente na relação pais e filhos; estimular atividades de convívio como exercício de sociabilidade, afirmação da identidade e do reconhecimento social individual e coletivo em diversos ciclos de vida, nos territórios de vivência entre outras formas coletivas de convívio e sociabilidade; combater o estigma a discriminação e as diversas formas de exclusão social.

A segurança da sobrevivência implica, segundo MDS (2013c, p. 65), em

afiançar condições básicas de renda, meios materiais e cuidados enquanto elementos que possibilitam a sobrevivência em diferentes situações limiares vividas em uma sociedade que mercantiliza o acesso a bens e o acesso a condição para sobreviver, que permanece sobredeterminada por regras de consumo privado, isto é, dispor de condição financeira para pagar o custo da mercadoria.

Pelo contexto apresentado de responsabilidade da política de assistência social, fica evidente o desafio enorme que o SUAS tem que enfrentar para intervir efetivamente na melhoria das condições de vulnerabilidade social em que se encontram indivíduos e famílias, o que nos leva à reflexão que, além da capacitação dessas equipes, é essencial a importância do conhecimento do território de abrangência dos CRAS por suas equipes, no sentido de compreender as especificidades do contexto social do local em que está inserido e promover ações direcionadas para o enfrentamento da realidade social vivenciada pelos seus usuários, já que o CRAS é considerado a porta de entrada do SUAS.

4.3. Ênfase na vigilância socioassistencial

As funções fundamentais da política de Assistência Social são a Proteção Social, a Vigilância Socioassistencial e a Defesa de Direitos, não sendo por acaso que a Vigilância Socioassistencial foi incorporada à LOAS, por meio da Lei nº 12.435/11, ganhando centralidade na NOB/SUAS 2012, ação que é justificada pelo fato de que a função de Vigilância amplia as outras funções inerentes à concepção do sistema (MDS, 2013d).

Nesse sentido, o Artigo 87 da NOB/SUAS 2012 diz que:

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção,

sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;

II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (MDS, 2012, p. 40).

A perspectiva da Vigilância Socioassistencial direciona o olhar da política para a identificação das seguranças socioassistenciais através do conhecimento do território, para orientar de maneira mais adequada os tipos de serviços a serem ofertados, a sua qualidade e a cobertura a ser alcançada.

A política de assistência tem a responsabilidade, pois, de trazer à tona o chão ou o espaço concreto de seu funcionamento. Para definir melhor o significado de “chão”, esta política recorre às palavras do geógrafo Milton Santos, quando questionado do que seria o território, ele se refere a palavra chão, dizendo que

o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2002, p. 14).

A realidade vivida por cada lugar é distinta, pois, segundo Bourdin (2001, p. 168), a localização é “um processo de construção da ação, de formulação e de realização de objetivos, com relação a um contexto de recursos e de exigências que constitui o lugar ou é constituído por ele. Construir a ação nesta relação permite criar recursos ou chegar até eles”. O território como contexto de ação permite conhecer os processos, os recursos disponíveis, as dinâmicas das relações, possibilitando, ainda criar recursos para a promoção do desenvolvimento local.

O deslocamento para a visão do território de atuação da política permite identificar os agentes locais participantes das redes, suas relações, tipos de redes existentes e suas finalidades, conforme ressalta Andion (2003, p. 1048), “a descrição dos tipos de redes existentes é importante para compreender a origem dos laços de reciprocidade presentes no território”.

Assim, a identificação de redes locais permite compreender também os laços de pertença de seus habitantes, seus valores, suas motivações capazes de protegê-los, suas potencialidades.

Voltando nossas considerações para Santos (2002), o território mostra particularidades de densidades quanto aos objetos, aos homens, ao movimento das coisas, dos homens, das informações, dos recursos e também quanto às ações, que revelam e escondem ao mesmo tempo, uma situação e uma história.

Corroborando com esta ideia, Andion (2003) relata que quanto à dimensão de densidade das redes cabe analisar aspectos relacionados ao *encastramento* das redes no território (no seu espaço, história e cultura) com vias ao compromisso de uma proposta de desenvolvimento local, que são: a territorialidade/coesão social, a temporalidade histórica, valores éticos/políticos e a capacidade de inovação/adaptação e regulação.

Bourdin (2001) relata também que o local por ser um espaço privilegiado da ação no cotidiano, traz em si também a diversidade, a plasticidade e o imprevisto, contrário ao que, muitas vezes, se imagina, que o local seja imutável, considerando que: “o lugar é construído e reconstruído em função da ação que nele se desenvolve e das transformações dos contextos” (BOURDIN, 2001, p. 185). O autor ainda acrescenta que a questão não é

administrar como herdeiro respeitoso um lugar recebido, mas de produzir, quer dizer definir, arrumar, organizar, unificar lugares favoráveis à localização. Este é um grande movimento de nossas sociedades, difícil de contrariar, mas que podemos acompanhar e organizar de diversas maneiras, através de um trabalho sobre os lugares que deve ser adaptado às características da localização, mas que igualmente pode lhe dar sentidos diferentes (BOURDIN, 2001, p. 185).

Em outras palavras, como nos revela MDS (2013b), os profissionais da assistência devem, ao intervir em seus territórios de abrangência, identificar e potencializar as habilidades e potencialidades ali existentes, alicerçados por um compromisso mútuo entre profissionais, gestores e usuários, no sentido de garantir a proteção socioassistencial.

Nesse sentido, para se atingir a estruturação adequada nos municípios, a NOB SUAS/2012 prevê apoio técnico para a Vigilância Socioassistencial, pela via da capacitação associada a processos de supervisão coordenados.

A capilaridade da ação da Vigilância Socioassistencial é estratégica nos CRASs, segundo a PNAS:

A equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (MDS, 2004, p.35).

Na perspectiva de compor uma Vigilância Socioassistencial atuante, MDS (2013d) relaciona três campos de referência para orientar as suas ações: Diagnóstico Socioterritorial (busca identificar as situações de vida diferenciadas e desiguais que se encontram em uma única cidade, que muitas vezes não se revela pelos números); Topografias dos territórios de vida (possibilita visualizar cartograficamente a cidade e

suas partes, para obter uma visão do território onde se atua) e Trajetórias de vida e vivência (possibilita compreender o “estado aparente” das condições socioeconômicas, colocando em evidência não somente os indicadores mensuráveis, mas também indicativos que marcam as trajetórias de pessoas, famílias e lugares e expressam a condição dinâmica da vida).

Nesse contexto, é necessário o esforço conjugado da ação estatal nas três esferas de governo, dos profissionais da assistência, de pesquisadores sociais, de usuários da política para atingir os objetivos da Vigilância Socioassistencial em sua plenitude, o que exige um trabalho árduo e competente, pelo leque amplo de ações a serem executadas.

Por outro lado, a associação de dados informatizados de identificação sistemática das famílias às informações territorializadas, torna-se importante aliada da Vigilância, ao permitir um melhor planejamento e organização das ações.

Cabe destacar neste ponto, a importância da iniciativa do MDS na modernização do campo de monitoramento e avaliação das políticas da assistência, através de estudos, levantamentos e análise de problemas específicos, competência delegada à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), para agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas sociais do governo com base na informação e análise de dados (VAITSMAN *et al.*, 2006).

Assim, segundo os autores supracitados, a SAGI desenvolveu um modelo de avaliação próprio, que inclui uma análise sistemática e rotineira de procedimentos com vias à avaliação, que vai desde a definição do problema até a elaboração de termos de referência para pesquisas, contratação, acompanhamento, divulgação e publicação de resultados.

Oportuno destacar a importância do CadÚnico, instituído em 2001, instrumento valioso de coleta de dados e informações sobre as famílias de baixa renda existentes no Brasil, que possibilita o cruzamento das informações da família, do domicílio e dos seus componentes individualmente. O CadÚnico, apesar de ser realizado sistematicamente nos municípios, não implica na inclusão automática das famílias nos programas sociais, pois este processo de inclusão depende dos critérios e procedimentos estabelecidos para cada programa (CUNHA, 2007).

Segundo o referido autor, é importante trazer para a discussão, também, a relevância da construção da Matriz de Informações Sociais do ponto de vista do monitoramento, para estabelecer uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública, pelo fornecimento de dados a nível municipal, de maneira

sistemática, que busca solucionar três tipos de problemas de informação do MDS: a produção, a padronização e a atualização dos dados.

A Matriz de Informações Sociais e o CadÚnico são ferramentas que fornecem uma ótima base de indicadores sociais para a análise das desproteções das famílias do território de abrangência dos CRAS e demandas em seu conjunto, e, que apresentam a periodicidade como um atributo essencial de um bom indicador, pois estes sistemas são atualizados através de relatórios mensais obrigatórios enviados pelos gestores e coordenadores dos programas sociais, de forma informatizada ao MDS.

Assim, a ênfase na Vigilância Socioassistencial por meio do conhecimento do território pelos técnicos da assistência, considerando as principais demandas das suas respectivas famílias e sua realidade socioeconômica, com a associação de dados estatísticos confiáveis e planejamento de ações coerentes com a realidade local, são caminhos que se apontam rumo à consolidação da proteção social.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para análise das vulnerabilidades sociais das famílias dos municípios que compõem a Microrregião de Ubá da Zona da Mata Mineira, optou-se pela pesquisa documental de dados censitários provenientes do PNUD (IDH-M) e do Sistema de Monitoramento e Avaliação do MDS (indicadores de vulnerabilidades da Matriz de Informações Sociais e do Censo SUAS CRAS).

Primeiramente, procurou-se por averiguar o IDH-M desses municípios por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro do PNUD, situando os valores encontrados da microrregião em relação à realidade da região metropolitana de Belo Horizonte e nacional. As variáveis analisadas foram: IDH-Renda: renda per capita; IDH-Educação: Subíndice de escolaridade: percentual de indivíduos de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo; Subíndice de frequência escolar: percentual de crianças de 5 a 6 anos na escola; percentual de crianças de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo; percentual de jovens de 15 a 17 anos com fundamental completo; percentual de adultos de 18 a 20 anos com médio completo; IDH-Longevidade: esperança de vida ao nascer.

Em uma segunda etapa, visando obter dados mais atualizados sobre a existência de famílias/idosos/pessoas com deficiência na linha da pobreza, beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal, bem como indicadores socioassistenciais, de mercado de trabalho e condições habitacionais dos municípios, optou-se por examinar outros indicadores de vulnerabilidade social municipais

disponibilizados pelo MDS, por meio da Matriz de Informações Sociais, oriundos dos seus seguintes relatórios: Relatório de Informações Municipais de Programas e Ações do MDS, Relatório de Informações Municipais do Benefício de Prestação Continuada¹⁵ (BPC) e Relatório de Informações Municipais para Diagnóstico Socioterritorial baseado no Censo IBGE 2010.

Em um terceiro momento, além desses dados concretos sobre vulnerabilidade, foram coletados dados do Censo SUAS CRAS do MDS (2013a) sobre as principais vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias dos territórios de abrangência dos CRASs da Microrregião de Ubá, considerando as percepções dos gestores da Assistência Social dos seus municípios, visando ampliar o conhecimento da realidade social ao nível local e, assim, complementar a visão do panorama de vulnerabilidade social das famílias da Microrregião.

Esses dados quantitativos coletados foram sistematizados e analisados por meio da estatística descritiva, que possibilitou as análises de média, frequência e sua correlação com as variáveis do estudo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. IDH-M da Microrregião de Ubá/MG

O valor do IDH-M, varia de muito baixo (0) a muito alto (1), conforme as faixas do desenvolvimento humano do município (Figura 3):

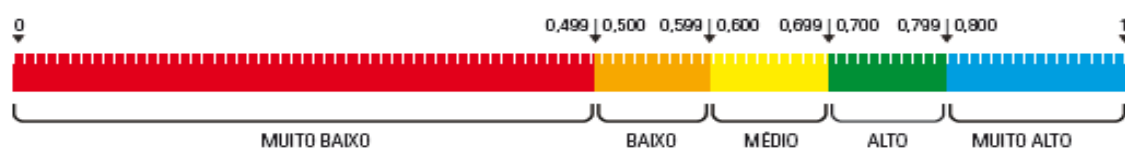


Figura 3: Faixas de desenvolvimento humano municipal

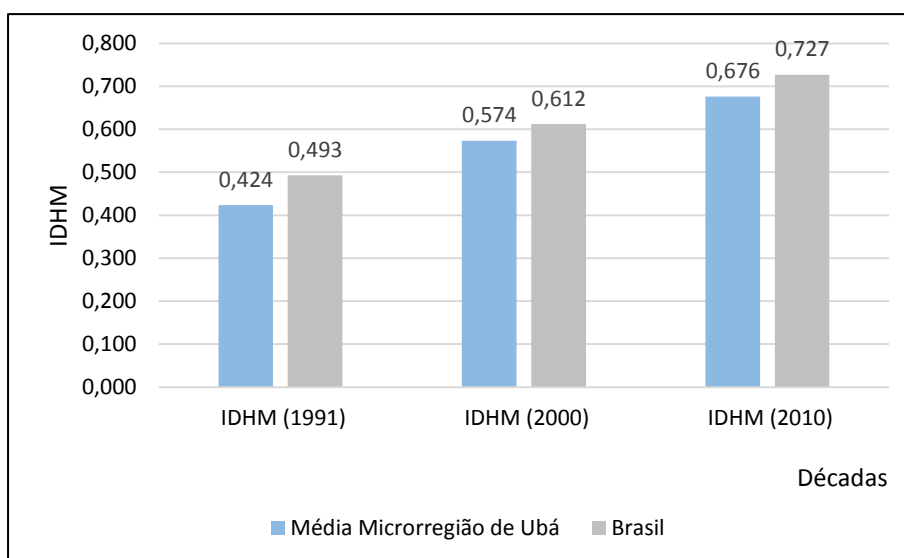
Fonte: PNUD (2013, p. 27).

Ao analisar a evolução do IDH-M na Microrregião de Ubá, nas três últimas décadas (Gráfico 1), o índice teve uma evolução positiva, variando de 0,424 (muito baixo) em 1991 para 0,676 (médio) em 2010, permanecendo sempre abaixo do IDH-M

¹⁵ É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente. (MDS, 2015b)

nacional, que variou durante o mesmo período de 0,493 (baixo) para 0,727 (alto) e da região metropolitana de Belo Horizonte, conforme PNUD (2014), que variou de 0,682 (médio) para 0,774 (alto).

Gráfico 1: Evolução do IDH-M na Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do PNUD (2013).

Em geral, os municípios do interior em relação à região metropolitana do estado enfrentam dificuldades concernentes com a presença de uma população expressiva da zona rural e dependente das atividades agropecuárias para subsistência, com um conseqüente baixo índice de escolaridade e falta de mão de obra qualificada que incentive a inserção de indústrias no local, o que ocasiona indicadores baixos de renda e educação.

Com uma visão melhor da localização dos municípios na Microrregião e seus respectivos IDH-M (Figura 4), verificou-se que o município que apresentava IDH-M mais baixo era Dolores do Turvo e, mais alto, Ubá. Dos dezessete municípios que integram a Microrregião, além de Ubá, apenas Visconde do Rio Branco e Rio Pomba apresentavam IDH-M alto. Considera-se que estes resultados podem estar relacionados com a presença do Pólo moveleiro em Ubá, de indústrias voltadas para o processamento de produtos agropecuários em Visconde do Rio Branco e a presença do Instituto Federal do Sudeste Minas Gerais em Rio Pomba, que proporcionam frentes de trabalho e aumento dos níveis educacionais, respectivamente, elevando os seus níveis de desenvolvimento humano. Os demais municípios, apresentavam IDH-M médio; indicando presença de vulnerabilidades em maior grau nesses municípios. Em especial, o município de Dolores do Turvo apresentava o indicador de educação muito baixo em nível de escolaridade.

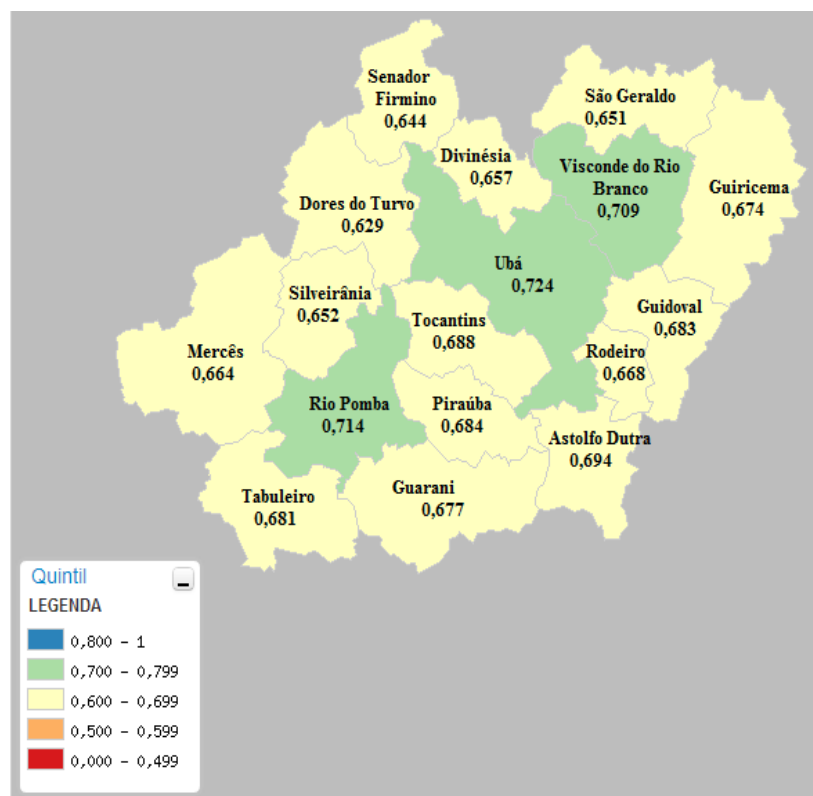


Figura 4: Mapa da Microrregião de Ubá/MG e seu IDH-M por município, Minas Gerais, 2013

Fonte: PNUD (2013), com adaptações.

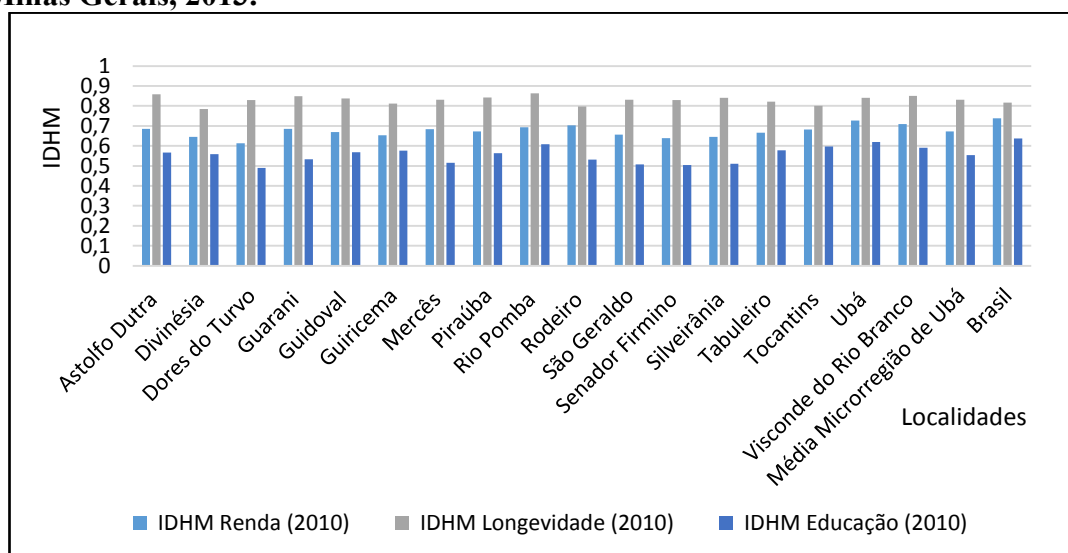
Quando se analisa o Indicador Renda isoladamente, calculado por meio da renda *per capita*, evidencia-se que este variou de 0,613 (Dores do Turvo) a 0,727 (Ubá), resultado que apresenta, respectivamente, relação com a expressiva população rural de Dores do Turvo (54,5% da população total), dependente economicamente da agricultura familiar e a presença do Pólo moveleiro em Ubá. De acordo com a média da Microrregião (0,67), conclui-se que este indicador nos municípios e na Microrregião estava abaixo do IDH-R nacional (0,739) e da região metropolitana de Belo Horizonte (0,788), evidenciando a urgência de incentivo por parte dos governos locais em trazer novas alternativas de fontes de renda para seus habitantes e evitar o consequente êxodo das zonas rurais para a urbana ou para os grandes centros urbanos (Gráfico 2).

O Indicador Longevidade, calculado pela esperança de vida ao nascer, variou nos municípios entre 0,785 (Divinésia) e 0,863 (Rio Pomba). Calculando-se a média da Microrregião (0,83), constata-se que ela esteve um pouco acima do IDH-L nacional (0,816) e um pouco abaixo da região metropolitana de Belo Horizonte (0,849). Este resultado é condizente com uma região que possibilita uma vida mais saudável pela presença de um clima ameno, com invernos pouco rigorosos, estilo de vida ao ar livre, que diminui o índice de doenças respiratórias na terceira idade; cidades relativamente

tranquilas, sem o stress habitual dos grandes centros urbanos; com disponibilidade de alimentação mais saudável, devido à produção de produtos hortifrutigranjeiros em sítios, que são comercializados nas cidades, muitos cultivados, ainda, de maneira orgânica; sem contar a presença de muitas hortas caseiras em fundos de quintal com verduras e plantas medicinais.

Outra questão que propicia a longevidade, que é traço marcante dessa Microrregião é a fé e espiritualidade, com a presença de um catolicismo muito expressivo, que corrobora com os estudos de Antoniazzi (2004) sobre o panorama religioso do Brasil, que apontou que, embora a diversidade religiosa tenda a se tornar uma realidade comum em todo o país, o interior de Minas Gerais ainda é uma das áreas que se apresenta como exceção. Inclusive, o município que apresentava a maior esperança de vida ao nascer (Rio Pomba) é uma cidade que, além das características próprias de aumento de qualidade de vida dos outros municípios que integram a Microrregião, apresentava, conforme IBGE (2010), um catolicismo bem acentuado (84,7% de sua população total), marcado pela devoção ao Sagrado Coração de Jesus, incentivado pela força espiritual de Floripes Dornelas de Jesus (Lola)¹⁶, segundo Bomtempo (2005).

Gráfico 2: Indicadores do IDH-M por município da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do PNUD (2013).

¹⁶ Cidadã riopombense, que ao cair de um pé de jabuticaba aos 19 anos de idade, em maio de 1943, ficou paraplégica e passou gradativamente a parar de sentir fome, sede e sono, passando a se alimentar exclusivamente de uma hóstia consagrada por dia, não apresentando funções fisiológicas presentes. Viveu em vigília em oração ao Sagrado Coração de Jesus, no sítio de sua família, onde realizava orações incessantes aos que lhe pediam e incentivava aos que a ela recorriam a importância da fé em Deus por intermédio do Coração de Jesus, como atributo capaz de realizar mudanças substanciais na vida das pessoas. Lola como era conhecida, veio a falecer em 9 de abril de 1999, data considerada feriado municipal, tamanha a sua consideração pela comunidade riopombense. (BOMTEMPO, 2005)

Já o Indicador Educação, que apresenta como subíndices o nível de escolaridade e a frequência escolar, variou nos municípios entre 0,49 (Dores do turvo) e 0,62 (Ubá). Calculando-se a média da Microrregião (0,55), constatou-se que esta encontrava-se abaixo do IDH-E nacional (0,637) e da região metropolitana de Belo Horizonte (0,694).

A análise do Subíndice de Escolaridade do IDH-E, constituído por percentagem de pessoas de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo, evidenciou que o menor valor encontrado foi de 0,35 (Dores do Turvo) e, o maior, 0,5 (Ubá). A média da Microrregião (0,37), encontrava-se bem abaixo do valor nacional (0,54). Este resultado pode estar relacionado ao contingente de população idosa oriunda da zona rural, que enfrentou durante sua infância e juventude a dificuldade de acesso à escola, bem como a desvalorização cultural do estudo por parte de seus pais, que por sua vez, analfabetos, dependiam do trabalho dos filhos para ajudá-los nas atividades rurais e sustento da família.

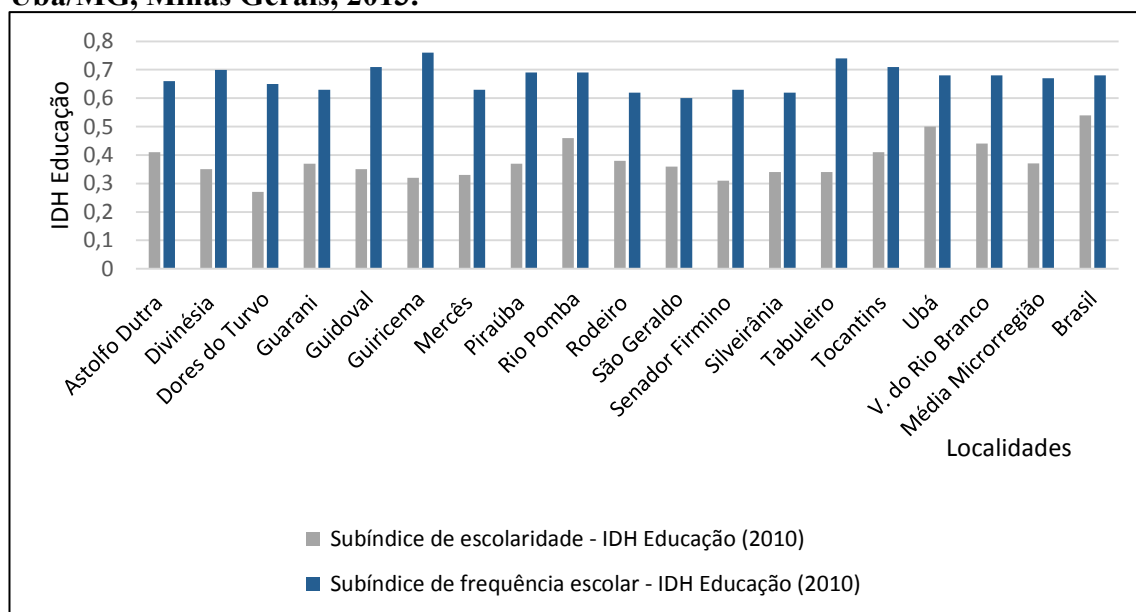
Conforme IBGE (2013), a educação é reconhecida como a principal mediadora no aproveitamento de oportunidades existentes nas sociedades democráticas, tendo participação determinante na elevação dos níveis de rendimentos do trabalho e da mobilidade social, reforçando que as políticas públicas educacionais devem ser enfatizadas nos municípios da Microrregião de Ubá.

Quanto ao Subíndice de Frequência Escolar, constituído por percentagem de crianças de 5 a 6 anos na escola, de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo, de adolescentes de 15 a 17 anos com fundamental completo, de adultos de 18 a 20 anos com médio completo, o menor valor encontrado foi 0,6 (São Geraldo) e, o maior, 0,76 (Guiricema). Ao efetuar-se a média da Microrregião, obteve-se o Subíndice de Frequência Escolar de valor 0,67, praticamente igual ao valor do subíndice nacional, equivalente a 0,68.

De acordo com o resultado das análises dos Subíndices do IDH-E (Gráfico 3), depreende-se que a Microrregião de Ubá apresenta Subíndice de Escolaridade baixo, sendo inferior ao índice nacional; e Subíndice de Frequência Escolar médio, praticamente coincidente com o índice nacional. Nesse sentido, os dois subíndices precisam ser melhorados, enfatizando a melhoria do nível de escolaridade dos seus habitantes. O maior resultado encontrado da frequência escolar em relação à escolaridade pode guardar relação com as condicionalidades do PBF que desde sua implantação, em outubro de 2003, vem exigindo uma frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária de todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e, de 75%, entre estudantes de 16 e 17 anos oriundos das famílias beneficiárias do PBF, público

que tradicionalmente sempre teve menor acesso à educação dentro dos municípios, pelas vulnerabilidades vivenciadas.

Gráfico 3: IDH-Educação e seus Subíndices por município da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do PNUD (2013).

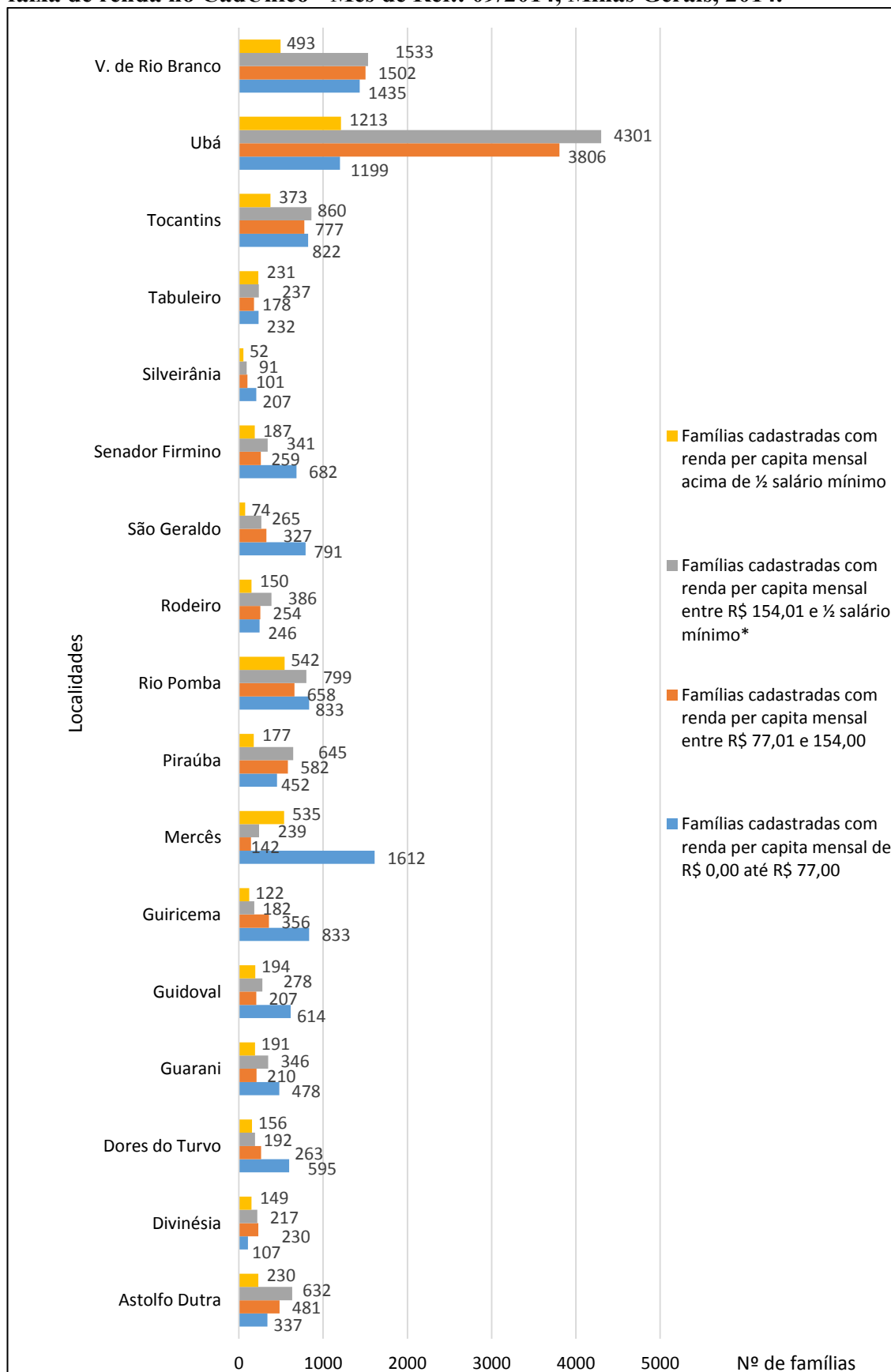
Sintetizando as informações, o IDH-R da Microrregião é médio, o IDH-L é muito alto e o IDH-E é baixo, conforme faixas de interpretação do índice de desenvolvimento humano, evidenciando que a educação, e, em especial, o nível de escolaridade, é o indicador que mais precisa ser melhorado seguido da renda na microrregião, sendo que, o município de Dores do Turvo exige atenção especial por parte do poder público por apresentar os menores indicadores de Renda e Educação da Microrregião de Ubá.

6.2. Outros Indicadores de Vulnerabilidade Social da Microrregião de Ubá/MG

Quanto às famílias cadastradas no CadÚnico¹⁷, constatou-se que, a Microrregião de Ubá apresentava um total de 38.421 cadastradas no Mês de Referência 09/2014 sinalizando, desse modo, a presença de um número expressivo de famílias de baixa renda no local (Gráfico 4), que representava 14,25% de sua população total.

¹⁷ O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos. (MDS, 2015c)

Gráfico 4: Famílias dos municípios da Microrregião de Ubá/MG cadastradas por faixa de renda no CadÚnico - Mês de Ref.: 09/2014, Minas Gerais, 2014.



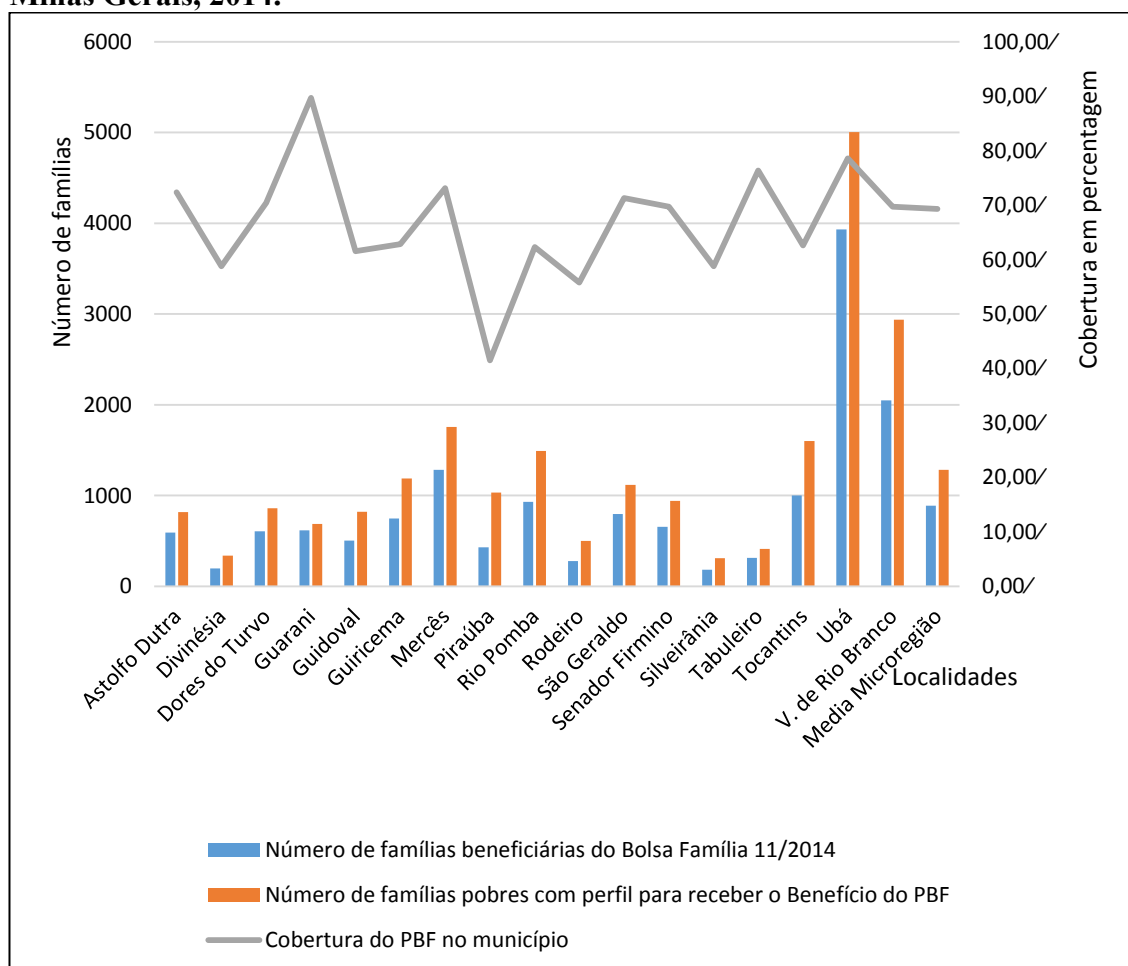
*Valor do salário mínimo vigente: R\$724,00. (MTE, 2015).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Relatório Municipal de Programas e Ações do MDS (2014).

Verificou-se que o município que apresentava o maior número de famílias cadastradas em extrema pobreza¹⁸ era Mercês (15,5% de sua população total), e, o menor número, era Silveirânia (9,4%). Quanto às famílias na pobreza¹⁹ o município que teve o maior número de famílias cadastradas foi Ubá (3,7%), e, o menor, foi Silveirânia (4,6%).

O resultado do somatório das famílias em extrema pobreza e pobreza revela o número de famílias com perfil para receber o Bolsa Família, que é da ordem de 21.808 famílias na microrregião (8% da população total). Considerando que, somente 15.110 famílias recebiam o benefício (5,6%), a cobertura do programa, no local, era de 69,29%. Analisando melhor a cobertura do PBF na Microrregião, verificou-se que a melhor cobertura era de Guarani e, a menor, de Piraúba (Gráfico 5).

Gráfico 5: Cobertura do PBF na Microrregião de Ubá/MG-Mês de Ref.: 11/2014, Minas Gerais, 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Relatório Municipal de Programas e Ações do MDS (2014).

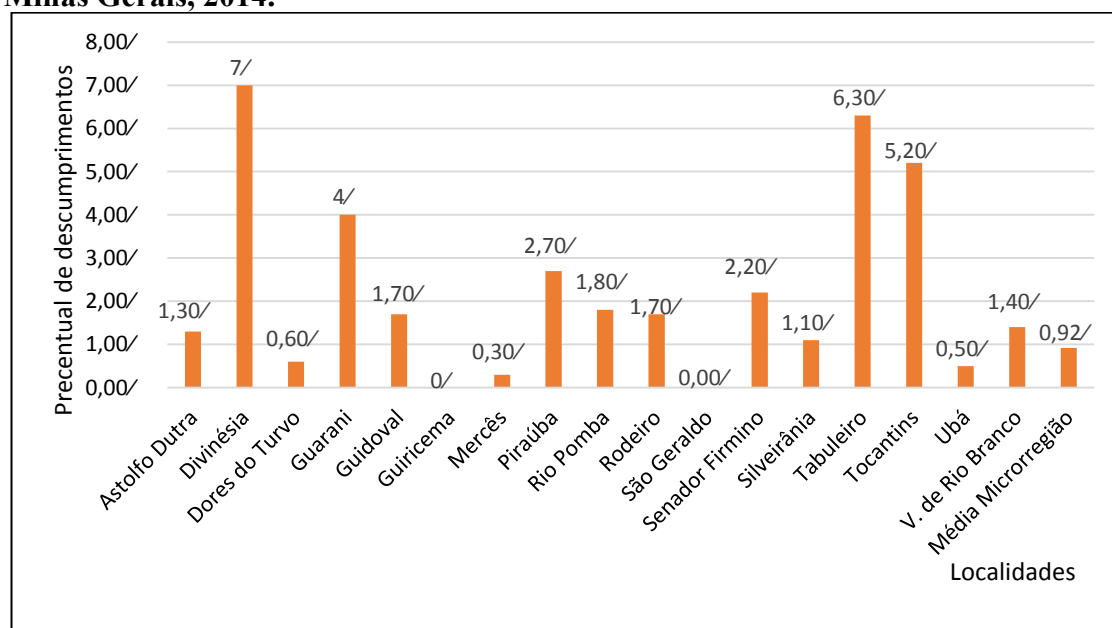
¹⁸ Famílias com renda *per capita* mensal de R\$ 0,00 até R\$ 77,00. (MDS, 2015a)

¹⁹ Famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 77,01 e 154,00. (MDS, 2015a)

Partindo do pressuposto de que existe uma cota determinada de bolsas por lei para cada município destinada ao PBF e que uma família em fila de espera só poderá se integrar ao programa, após a saída de uma outra, uma melhor cobertura do programa ao nível municipal apresenta, portanto, correlação com uma maior eficácia e eficiência das políticas públicas locais, derivada da otimização dos gastos públicos e formação de redes entre os serviços municipais, para a promoção da emancipação das famílias beneficiárias e uma consequente independência do referido benefício.

O desempenho efetivo no acompanhamento de condicionalidades do PBF depende da integração de ações da Educação, Saúde e Assistência, de forma a impedir que os seus beneficiários descumpram os compromissos assumidos perante o programa em relação à educação e à saúde. O não cumprimento dessas condicionalidades pode levar às repercussões por descumprimento do programa, que podem levar à perda do benefício. De acordo com o Gráfico 6, os municípios que obtiveram melhor desempenho no acompanhamento de condicionalidades no mês de setembro de 2014, foram São Geraldo e Guiricema com zero de repercussões por descumprimento; enquanto os municípios que tiveram os piores desempenho foram Divinésia (7%), Tabuleiro (6,3%) e Tocantins (5,2%), sendo a média de repercussões por descumprimento da Microrregião, equivalente a 0,92% do total de beneficiários do PBF na Microrregião, com um percentual baixo.

Gráfico 6: Percentual de repercussões por descumprimento das condicionalidades do PBF (saúde e educação) na Microrregião de Ubá/MG – Mês de Ref.: 09/2014, Minas Gerais, 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Relatório Municipal de Programas e Ações do MDS (2014).

Segundo MDS (2009), os profissionais da equipe técnica de nível superior do CRAS são responsáveis pelo acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF dentro do município, devendo intensificar ações, como busca ativa, integração da assistência com as políticas da saúde e educação, visando o estabelecimento de redes e intersetorialidade com vias à redução desses descumprimentos, dando um maior suporte a estas famílias.

O melhor desempenho no acompanhamento de condicionalidades do PBF no Perfil Saúde²⁰ da Microrregião, no mês de julho/2014, foram dos municípios de Guidoal (100%) e Silveirânia (98,14%). Em contrapartida, os que apresentaram pior desempenho foram Guiricema (26,8%) e Rodeiro (69,3%). No que diz respeito ao acompanhamento de condicionalidades no Perfil Educação²¹, os municípios que apresentaram o melhor desempenho no acompanhamento de beneficiários de 6 a 15 anos foram São Geraldo (98,9%) e Tabuleiro (98,7%); enquanto que o menor desempenho vinculado com os municípios de Visconde do Rio Branco (77,14%) e Rodeiro (85,7%). No acompanhamento de beneficiários de 16 a 17 anos, os melhores desempenhos obtidos foram São Geraldo (98,9%) e Guiricema (94,3%), enquanto que os menores desempenhos foram Rodeiro (58,4%) e Silveirânia (61%). Estes resultados colocam em relevância a necessidade de atenção dos gestores da educação e saúde atuarem junto aos da assistência social, nos municípios de pior desempenho, no acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF, direcionando suas ações para um trabalho intersetorial, com foco na melhoria de desempenho no acompanhamento dessas famílias.

Outro desafio relevante é que no Brasil após a Constituição de 1988, estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, o que implica dizer que a capacidade administrativa dos governos locais, como a capacidade fiscal e a cultura cívica local, passou a constituir, também, atributos determinantes para uma efetiva descentralização das ações políticas. A grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por ser de pequeno porte populacional, de baixa capacidade econômica, com uma forte dependência de transferências fiscais e de fraca tradição administrativa (ARRETCHE, 1998), realidade que pode ser condizente também com os municípios

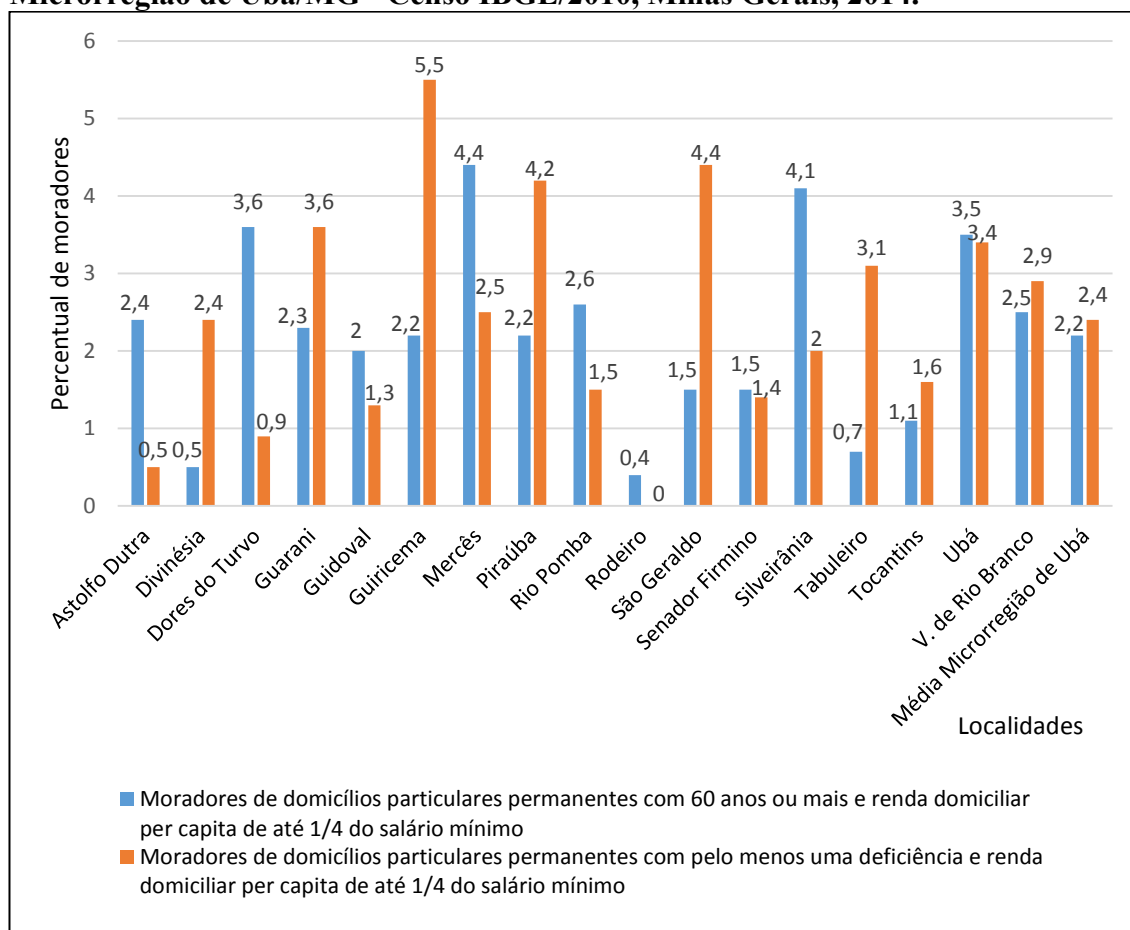
²⁰ Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. MDS (2015a)

²¹ Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. MDS (2015a)

pesquisados.

No que concerne à presença de idosos e pessoas com pelo menos uma deficiência na linha da pobreza foi possível verificar que os municípios com maior percentual de moradores de domicílios particulares permanentes com 60 anos ou mais e renda domiciliar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo, foram Mercês e Silveirânia, em termos de 4,4% e 4,1% de sua população total (Gráfico 7). Estes resultados encontram-se acima do percentual do estado de Minas Gerais, que é de 3,8%; no entanto, inferiores ao percentual nacional que é de 5,7%. Os municípios que apresentaram os menores percentuais neste indicador foram Rodeiro e Divinésia, com 0,4% e 0,5%, respectivamente, sendo o percentual da Microrregião equivalente a 2,2%.

Gráfico 7: Idosos e pessoas com pelo menos uma deficiência na linha da pobreza da Microrregião de Ubá/MG - Censo IBGE/2010, Minas Gerais, 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Relatório de Informações para Diagnóstico Socioterritorial MDS (2014).

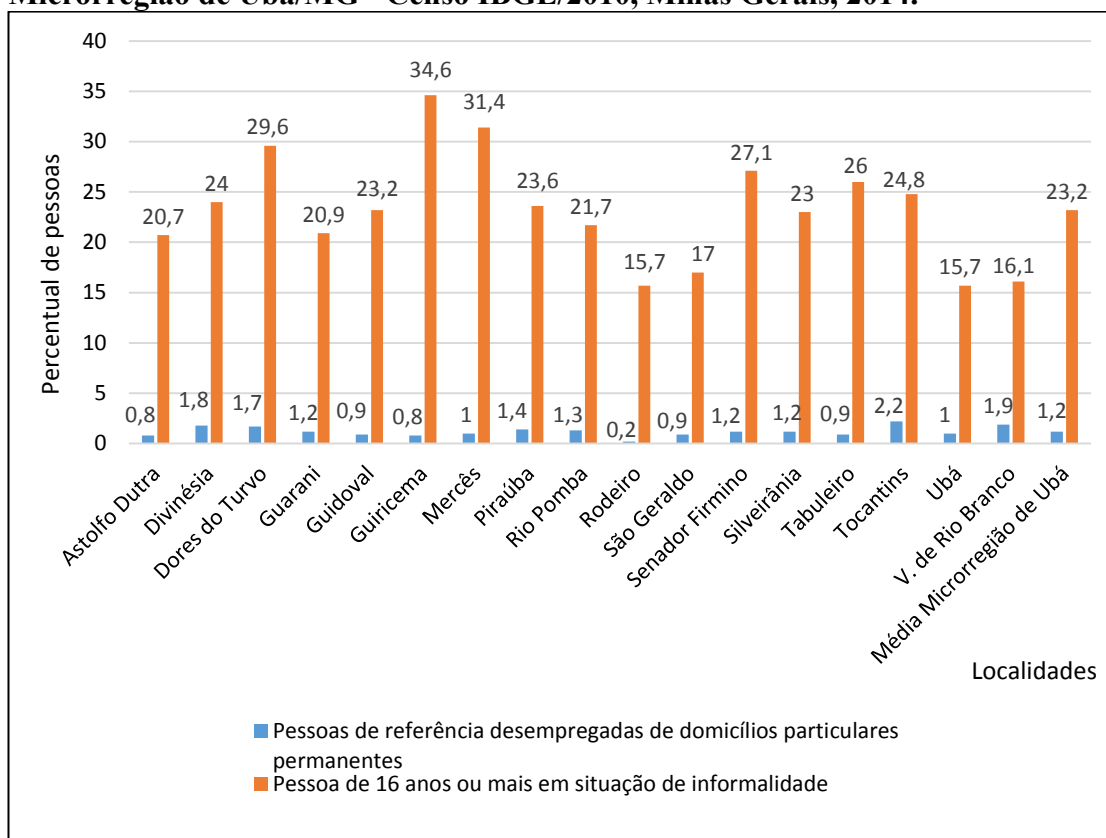
Quanto aos moradores de domicílios particulares permanentes com pelo menos uma deficiência e renda domiciliar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo, os municípios que apresentaram os maiores percentuais foram Guiricema e São Geraldo, com 5,5% e 4,4% de sua população total, respectivamente, que estão bem acima dos

indicadores de MG e Brasil, equivalentes a 2% e 1,8%, respectivamente. Os municípios com os menores índices foram Rodeiro (0%) e Astolfo Dutra (0,5%), sendo o percentual da Microrregião de 2,4%, conforme enunciado no Gráfico 7.

Entre os fatores causadores de deficiências, além da pobreza, existem outros que podem ser de natureza ambiental, como infecções, traumas e violência; e, genéticos como a endogamia. Independente de sua natureza a associação entre pobreza e presença de membros familiares com deficiência aumenta substancialmente a dificuldade de acesso aos direitos sociais, e os resultados encontrados na pesquisa servem de alerta para os municípios de Guiricema e São Geraldo, em constituir planos políticos de atenção intersetorial para este público específico de seus municípios, além de constituir grupos de estudo sobre as etiologias mais frequentes da questão no local, com o objetivo de atuar em nível preventivo junto à população.

Quanto ao percentual de pessoas de referência desempregadas de domicílios particulares permanentes, verificou-se que os percentuais dos municípios da Microrregião de Ubá se encontravam abaixo dos percentuais do estado e nacionais, que são respectivamente 2,4% e 3% (Gráfico 8). Os municípios com menor percentual neste indicador foram Rodeiro e Astolfo Dutra, com 0% e 0,8%, respectivamente.

Gráfico 8: Indicadores de Vulnerabilidade Social / Perfil Mercado de Trabalho da Microrregião de Ubá/MG - Censo IBGE/2010, Minas Gerais, 2014.



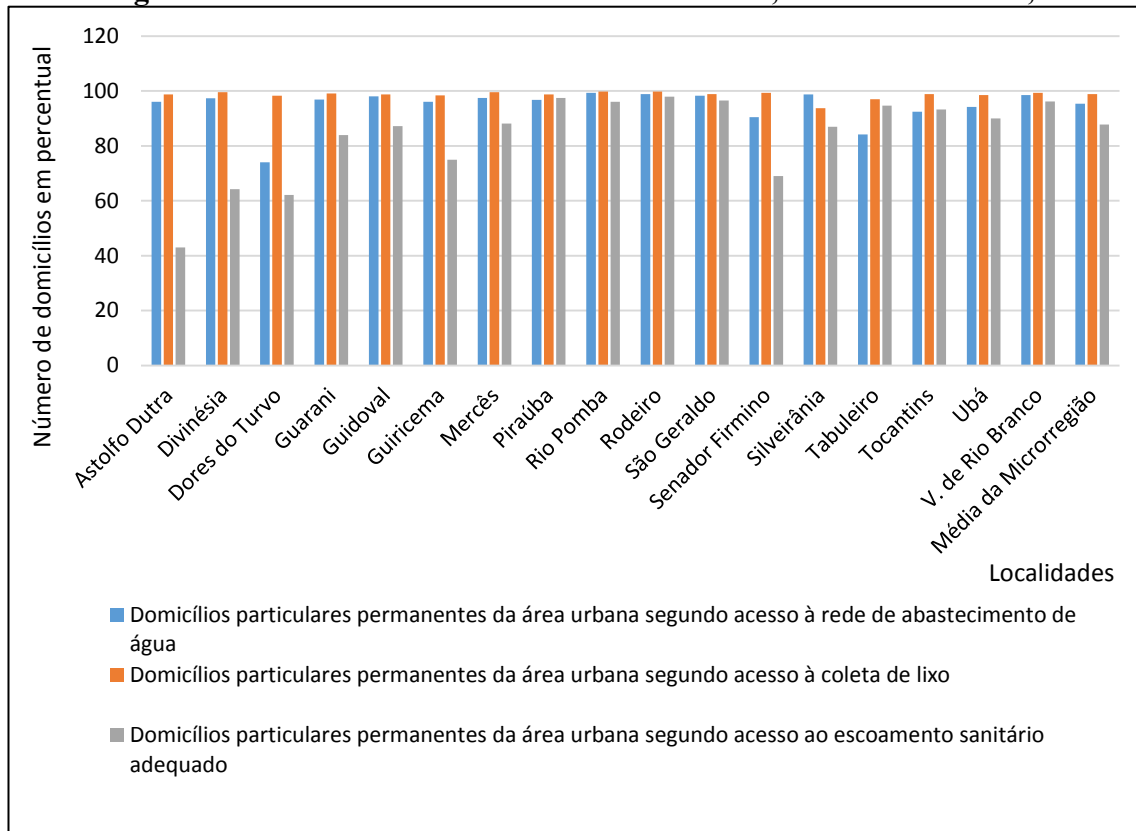
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Relatório de Informações para Diagnóstico Socioterritorial MDS (2014).

Este resultado pode-se inferir que se deve à alta atividade da indústria moveleira em Rodeiro e da presença de indústria processadora de frutas em Astolfo Dutra, cidades que buscam funcionários para suas indústrias nas cidades vizinhas, por falta de mão de obra local.

Quanto ao percentual de pessoas de 16 anos ou mais em situação de informalidade os municípios que apresentaram maiores percentuais neste indicador foram Guiricema, Mercês e Dores do Turvo, com os valores de 34,6%, 31,4% e 29,6% respectivamente, conforme enunciado no Gráfico 8. Os menores percentuais ficaram com os municípios de Rodeiro e Ubá, com o mesmo valor de 15,7%. Este resultado pode ter relação com uma maior fiscalização das questões trabalhistas nas indústrias do Pólo moveleiro da região, limitando a frequência de informalidades nesses municípios.

Quanto às condições habitacionais da área urbana nos municípios, evidencia-se que, quanto ao acesso à rede de abastecimento de água, em geral, os municípios apresentaram um bom resultado, sendo que somente Dores do Turvo, com o percentual de 74%, teve resultado abaixo da média da Microrregião (95,35%), como pode ser visualizado no Gráfico 9.

Gráfico 9: Indicador de Vulnerabilidade Social / Condições habitacionais da Microrregião de Ubá/MG - Censo IBGE/2010, Minas Gerais, 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Relatório de Informações para Diagnóstico Socioterritorial MDS (2014).

No que concerne ao acesso à coleta de lixo, os municípios também apresentaram bons resultados em geral, comparativamente à Microrregião (98,82%). Quanto ao acesso ao escoamento sanitário adequado, a menor percentagem foi do município de Astolfo Dutra (43%), ficando bem abaixo da média da Microrregião (87,79%).

A análise do “lugar” permitiu verificar condições desiguais nos modos de vida das diversas populações, em função da presença ou não de serviços essenciais, principalmente no que tange ao escoamento sanitário, serviço essencial básico fundamental para uma moradia digna e de um ambiente saudável no entorno das residências; serviço que ao ser adequado atua preventivamente na manifestação de doenças que podem acometer seus moradores. Os resultados coletados evidenciam a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura, principalmente nos municípios de Astolfo Dutra e Dores do Turvo.

Quanto à presença de beneficiários do BPC, a Microrregião apresentava um total de 5.676 beneficiários, equivalente a 2,1% de sua população total, sendo 0,65% do BPC idoso e 1,45% do BPC pessoas com deficiência. O município que apresentava mais beneficiários do BPC idoso e BPC pessoas com deficiência da Microrregião era Ubá, 0,7% e 1,3% de sua população total, respectivamente. O município com menos beneficiários das duas categorias era Silveirânia, com 0,09% e 0,3%, respectivamente. Pode-se inferir que este resultado tem relação com o tamanho da população total destes municípios, uma vez que Ubá tem a maior população e Silveirânia a menor da Microrregião.

Do Censo SUAS CRAS 2013 foram coletados dados dos CRAS da Microrregião de Ubá, concernentes às situações de vulnerabilidade mais frequentemente identificadas no território de abrangência do CRAS²². Os dados apontaram, que as principais situações de vulnerabilidade eram: situações de negligência em relação às crianças/adolescentes (90%), presença de usuários de crack e ou outras drogas (60%), negligência em relação à pessoa idosa (60%), indivíduos sem documentação civil

²² A pergunta de número 50 do Censo CRAS 2013 solicita ao gestor da Assistência Social do município, que marque as seis principais situações de vulnerabilidade social da área de abrangência do seu CRAS, entre as seguintes alternativas: situações de negligência em relação à pessoa idosa, de negligência em relação à crianças/adolescentes, de negligência em relação a pessoas com deficiência, de violência contra mulheres, de violência contra homens, de violência contra crianças, de violência contra pessoas idosas, outras situações de violência no território, crianças e adolescentes fora da escola, crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, indivíduos sem documentação civil, famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família, famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda, famílias em situação de insegurança alimentar, demandas de provisão material (exceto alimentos), exploração ou abuso sexual de crianças e adolescentes, jovens em situação de vulnerabilidade e risco social, usuários de crack e ou outras drogas, usuário de álcool, pessoas em situação de rua, famílias de mulheres em situações de privação de liberdade no sistema penal e pessoas em situação de refúgio. (MDS, 2013a)

(45%), violência contra crianças, famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família, famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda, famílias em situação de insegurança alimentar (40% cada uma destas situações).

A negligência em relação às crianças e adolescentes, situação de vulnerabilidade social mais frequente nos territórios de abrangência dos CRAS da Microrregião de Ubá, é considerada um problema de saúde pública. Segundo Beserra *et al.* (2002), a negligência é vista como um tipo de violência que implica na violação de direitos humanos fundamentais das crianças/adolescentes, tais como: direito à vida, à liberdade, à segurança e ao lazer, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²³; resultante da falta de cuidado por parte de seus responsáveis, em que o agressor, geralmente os próprios pais, agem passivamente, e a agressão acontece justamente pela falta de ação em questões de cuidados com higiene, alimentação adequada, provisão de condições para frequentar a escola, abandono em casa sujeito a riscos, entre outros fatores.

Mesmo que haja passivamente, a negligência é crime e o agressor tem que ser responsabilizado, já que suas consequências podem conduzir a morte ou mesmo deixar sequelas físicas e/ou psíquicas na saúde da criança para o resto da vida.

Nos últimos trinta anos este tema vem ganhando força pelo desenvolvimento gradual de uma consciência social em compreender os fatores que a determinam e as formas de enfrentamento desta questão, que, ao nível municipal, requer a atenção dos profissionais da assistência, da saúde, Conselho Tutelar e Ministério Público para a prevenção e detecção das formas de negligência sofridas pelas crianças/adolescentes, bem como a responsabilização e acompanhamento da família, dando suporte para superação da questão, e, quando for o caso, tomada de providências jurídicas cabíveis para os responsáveis.

Com relação à negligência contra o idoso, caracterizada também pela falta de cuidados físicos e amparo afetivo, também existe amparo legal na Constituição Federal e no Estatuto do Idoso²⁴ contra esta forma de violência, que ocorre principalmente dentro dos lares. Segundo Minayo e Souza (2005), os principais agressores, em geral, moram com a vítima; dependem financeiramente dela; abusam de álcool e drogas; com história progressiva de violência na família e presença de vínculos familiares afetivos

²³ O ECA regulamenta a proteção integral à infância e à adolescência. (BRASIL, 1990)

²⁴ O Estatuto do Idoso é responsável por regulamentar os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. (BRASIL, 2003)

frágeis. Os idosos, de forma geral, sofrem maus tratos físicos e psíquicos, são isolados do convívio social, coagidos pela ação de membros mais jovens do núcleo familiar, tendo que entregar seu sustento financeiro a eles. Como agravante muitos padecem de doenças crônicas e mentais, que exigem cuidados especiais e não têm o tratamento devido.

A negligência, seja em relação ao idoso, criança ou adolescente, é uma questão complexa de resolução, justamente porque, na maioria dos casos, o agressor encontra-se dentro da própria família, dificultando a aproximação e ação dos técnicos da assistência social e da saúde, em função da ocultação da realidade vivida. Desse modo, a intersectorialidade é imprescindível nesses casos, a mobilização das políticas públicas locais e estudos de caso, no sentido de encontrarem uma forma de abordagem dessas famílias, que não prejudique ainda mais seus membros que sofrem negligência, com vias à possibilidade de acompanhar mais de perto o núcleo familiar, intimidando a ação de seus membros agressores, observando o contexto em que vive aquela família, buscando formas de estabelecer o fortalecimento de vínculos de seus familiares, por meio da orientação, de encaminhamentos para tratamentos especializados e, quando não for mais possível atuar preventivamente, agirem de acordo com a lei, para a garantia dos direitos humanos.

A presença de usuários de crack e outras drogas é outra forma de vulnerabilidade social frequente, não só na Microrregião, mas constitui uma realidade nacional, cujo uso em franca expansão, produz a deterioração orgânica, mental e social do indivíduo. Conforme Duailib et al. (2008) citado por Kessler; Pechansky (2008), em estudo sobre o perfil dos usuários de crack no Brasil, revelou que a maioria deles são jovens, de baixa renda e do sexo masculino.

De forma geral, todas as questões de vulnerabilidade mais frequentes citadas são situações complexas, que dependem de um enfoque multidisciplinar, com avaliação de aspectos individuais, familiares e sociais, análise de contexto local e cultural e, fundamentalmente, depende de equipes capacitadas e motivadas no enfrentamento dessas questões.

Assim, o conhecimento das vulnerabilidades sociais específicas da Microrregião de Ubá delimita em que sentido se deve ampliar a vigilância socioassistencial no local e em que aspectos as ações da Assistência Social e outras políticas públicas municipais devem ser enfatizadas para garantir proteção social às suas famílias.

7. CONCLUSÕES

A análise individual dos componentes do IDH-M na Microrregião de Ubá retratou um IDH-L elevado, comparativamente ao IDH-R (médio) e o IDH-E (baixo), revelando vulnerabilidades das famílias referentes à falta de acesso ao emprego e ao ensino, respectivamente.

Em relação ao IDH-E, o subíndice de escolaridade foi bem inferior ao de frequência escolar, detectando um percentual reduzido de pessoas de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo, norteando em que direção devem ser enfatizadas as políticas educacionais na região.

A existência de famílias cadastradas no CadÚnico em extrema pobreza e pobreza, que não eram contempladas com a transferência de renda do PBF, pela falta de cobertura do programa na Microrregião, evidencia a presença de famílias em filas de espera em condições muito fragilizadas, que necessitam de uma atuação mais eficiente das políticas públicas dentro dos municípios, que devem se pautar na formação de redes e intersetorialidade entre os serviços.

De uma maneira geral, as condicionalidades do PBF na Microrregião nas questões da saúde apresentavam um acompanhamento um pouco melhor que as questões da educação, mas com diferença de atuação pouco relevante, apontando necessidade de melhora de desempenho dessas duas políticas e de uma maior articulação com a assistência social, com vias à diminuição das repercussões por descumprimento de condicionalidades do programa.

No que concerne aos demais aspectos de vulnerabilidade social, foram detectadas a presença de idosos e pessoas com pelo menos uma deficiência com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, que associa a pobreza com outras condições de vulnerabilidade social que fragilizam os núcleos familiares aos quais eles pertencem.

Quanto à presença de pessoas de referência desempregadas e de 16 anos ou mais em situação de informalidade, os percentuais encontravam-se inferiores aos da média estadual e nacional, o que não justifica a falta de atenção com as questões de incremento do mercado de trabalho e legalização de condições trabalhistas na Microrregião.

No que diz respeito ao *habitat* familiar da área urbana, este pode ser visto como adequado, principalmente no que concerne à coleta de lixo e abastecimento de água, estando o acesso ao escoamento sanitário abaixo das outras condições habitacionais analisadas, exigindo melhorias de infraestrutura.

Nos territórios de abrangência dos CRASs da Microrregião de Ubá foram apontadas como principais situações de vulnerabilidade a negligência em relação à

crianças/adolescentes, presença de usuários de crack e/ou outras drogas e negligência em relação à pessoa idosa. Essas vulnerabilidades detectadas colocam em risco a saúde e a própria vida dos indivíduos, além de violar direitos humanos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança e ao lazer, previstos no ECA e Estatuto do Idoso.

Conclui-se que as situações de vulnerabilidade social apresentadas pelas famílias da Microrregião de Ubá/MG guardam, em geral, relação com a realidade nacional, sendo decorrentes principalmente da falta de recursos econômicos, com violação de direitos fundamentais da criança, adolescente e idosos; do limitado acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde, à assistência social, com famílias vivendo em condições habitacionais inadequadas; do aumento crescente da população jovem em risco social pelo uso de drogas, situações que fragilizam esses núcleos familiares, tanto da área urbana quanto rural. Essas situações de vulnerabilidade com diferentes demandas de atenção para os serviços públicos, são impostas pelo processo de globalização da economia e por contextualidades locais, ocasionando privações de recursos fundamentais para a sobrevivência e aproveitamento das capacidades e oportunidades sociais, que exigem uma abordagem multidisciplinar das equipes da Assistência Social *per se* e com as demais políticas públicas locais para cooperação, conhecimento da realidade local e busca de solução dessas questões sociais.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 1033-1054, set./out. 2003.

ANTONIAZZI, A. Por que o panorama religioso no Brasil mudou tanto? **Horizonte**, v. 3, n. 5, p. 13-29, jul./dez. 2004.

ARAÚJO, T. A. M. **O CRAS como estratégia para efetivação da proteção social básica na esfera municipal – Desafios, Tensões e Direções**. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BESERRA *et al.* Negligência contra a criança: um olhar do profissional de saúde. In: SILVA, L. M. P. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes**. Recife: EDUPE, 2002.

BOMTEMPO, C. J. C. **O que o meu coração aprendeu**. 2ª ed. Barbacena: Centro Gráfico e Editora Ltda, 2005.

- BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Senado Federal, 1990.
- _____. **Estatuto do Idoso**: lei 10.741, de 1º de outubro de 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.
- _____. **Lei Orgânica de Assistência Social**: lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993.
- BUSSO, G. **La vulnerabilidad social y las políticas sociales a inicios del siglo XXI: una aproximación a sus potencialidades y limitaciones para los países latinoamericanos**. Santiago do Chile: CEPAL/CELADE, 2001.
- CAMPOS, E. B. **O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome/ Conselho Nacional de Assistência Social – Brasília, DF CNAS, MDS, 2009.
- CARVALHO, I. M. M. de; ALMEIDA, P. H. de. Família e proteção social. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 2, p. 109-122, 2003.
- CUNHA, J. V. Q. da. **Catálogo de Indicadores de Monitoramento dos Programas do MDS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Brasília, DF, SAGI, MDS, 2007.
- DI GIOVANNI, G. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. *In: Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1998.
- FITOUSSI, J. P.; ROSANVALLON, P. **Le nouvel âge des inégalités**. Paris: Seuil, 1996.
- GODINHO, I. C. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. *In: Conferência do Desenvolvimento Nacional*, 2. 2011, Brasília. *Anais...*Brasília: I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA, 2011.
- GOLDANI, A. M. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais 2013. **Estudos e Pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica. Disponível em: <http://ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2013/SIS_2013.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- KAZTMAN, R. **Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social**. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones. Disponível em: <www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- KESSLER, F.; PECHANSKY, F. Uma visão psiquiátrica do fenômeno do crack na atualidade. **Revista Psiquiatria**, v. 30, n. 2, p. 96-98, 2008.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. **Violência contra idosos** – é possível prevenir. Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Bolsa Família**. 2015a. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. **BPC**. 2015b. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. **CadÚnico**. 2015c. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. **Censo SUAS CRAS 2013**. 2013a. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 2 jan. 2015.

_____. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília: MDS, 2013b.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS 2005**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2012**. Brasília: MDS, 2012.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**. Brasília: MDS, 2009.

_____. **Política de Direitos à Seguridade Social**. Caderno Capacita SUAS, n. 1. Secretaria Nacional de Assistência Social. 2013c.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Relatório de Informações Sociais**. 2014. Disponível em: <www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php#>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. **Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter público da Política de Assistência Social**. Caderno Capacita SUAS, n. 3. Secretaria Nacional de Assistência Social. 2013d.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. MTE. **Salário Mínimo**. Disponível em: <portal.mte.gov.br/sal_min/salario-minimo.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

MORAES, M. Q. Família e feminismo. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 37, p. 44-51, 1981.

NASCIMENTO, A. M. População e família brasileira: ontem e hoje. In: **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 2006, Caxambú. *Anais...*Caxambú: ABEP, set. 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD - BRASIL. **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. 2013.

Disponível em <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. 2014. Disponível em: www.pnud.org.br/arquivos/AtlasdoDesenvolvimentoHumanonasRegi%C3%B5esMetropolitanas.pdf. Acesso em: 20 fev. 2015.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

SENNA *et al.* Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007.

SPOSATI, A. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

ARTIGO 2

CARACTERÍSTICAS DOS CRASs DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG

CARACTERÍSTICAS DOS CRASs DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG

1. RESUMO

Partindo do reconhecimento da importância do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pelo fato deste se encontrar em processo de construção, o presente artigo objetivou-se, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, examinar as características dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, em termos de identificação, estrutura física, serviços ofertados e gestão territorial, visando verificar a situação em que se encontram com relação ao disposto nas bases conceituais e normativas do SUAS. Como procedimento metodológico, optou-se pela análise de dados quantitativos provenientes do Censo SUAS CRAS 2013. Os principais resultados revelaram que são necessárias adequações, em maior proporção, em relação ao espaço físico, de forma a atender as recomendações da política; acessibilidade para pessoas com deficiência/idosas; construção de mapas de seus territórios; capacitação das equipes que apresentam comunidades quilombolas em seus territórios; maior participação dos usuários no planejamento das ações do CRAS; aumento da busca ativa nos territórios; ampliação do acesso aos sistemas de informação do governo; manutenção de listagens atualizadas de famílias em condições de vulnerabilidade social. Assim sendo, conclui-se que há necessidade de adequação da estrutura física e gestão do território dos CRASs, para atendimento das normativas do SUAS e garantia da Proteção Social Básica na Microrregião.

Palavras Chave: CRAS; Características; Espaço físico; Gestão do território.

CHARACTERISTICS OF THE CRASs IN THE MICRORREGION OF UBÁ-MG.

2. ABSTRACT

Recognizing the importance of the Social Assistance Reference Centers (CRAS) for the effectiveness of the Unified Social Assistance System (SUAS) and the fact that this is in a construction process, this article aimed, by means of literature and documentary research, examining the characteristics of CRASs in the Microregion of Ubá/MG, in terms of identification, physical structure, services offered and territorial management, in order to verify the situation which they are in relation to the provisions of the conceptual basis and norms of SUAS. As methodological procedure, it was opted to do a quantitative analysis of information from the Census SUAS CRAS 2013. The main results revealed the need for appropriateness specially towards physical facilities in order to follow the policy recommendations; accessibility for people with disabilities/elderly; construction of maps of their territories; training of teams that has quilombola communities in their territories; greater participation of users in the planning of CRAS actions; increase of active search in the territories; the expansion of access to the information systems of government; maintenance of updated listings of families in conditions of social vulnerability. Therefore, it is concluded that there is a need for an adequate physical structure and management of the territory of CRASs, for attending the norms of SUAS and guaranteeing the Basic Social Protection in the Microregion.

Key words: CRAS; Characteristics; Physical space; Territory management.

3. INTRODUÇÃO

O CRAS é a unidade pública estatal descentralizada responsável pela oferta da Proteção Social Básica do SUAS, unidade integrante da política de assistência social. Caracteriza-se como a principal porta de entrada do SUAS, por estar localizada em áreas que concentram maior número de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social dos municípios (MDS, 2009b).

Ao afirmar-se como unidade de referência para os serviços socioassistenciais do município, o CRAS materializa a presença do Estado no território, possibilitando a democratização do acesso aos direitos socioassistenciais, sendo responsável por estabelecer junto ao cidadão as seguranças de acolhida, convívio e meios para desenvolvimento da autonomia (MDS, 2009b).

O SUAS encontra-se em processo de construção, com suas bases conceituais e normativas em processo de consolidação e amadurecimento, e a adequada infraestrutura e prestação de serviços desses centros de referência, presentes em todo território nacional, são primordiais para garantir a proteção social básica das famílias a eles referenciadas. Assim, buscou-se neste artigo identificar as características dos CRASs de uma determinada região, em termos de identificação, estrutura física, serviços ofertados e gestão territorial, para verificar a situação em que se encontram os CRASs, procurando responder ao seguinte questionamento: Qual a infraestrutura e serviços disponibilizados nos CRASs dos municípios que integram a Microrregião de Ubá/MG?

Assim, no presente artigo, objetivou-se identificar as características dos CRASs da Microrregião de Ubá por meio de dados secundários do Censo SUAS CRAS 2013, verificando a situação em que se encontram com relação ao disposto nas bases conceituais e normativas do SUAS.

4. REVISÃO DE LITERATURA

4.1. A Assistência Social após a Constituição de 1988

O cenário do período constituinte foi marcado pela efervescência política, com diferenciadas representações políticas e ideológicas na arena democrática da constituinte e pela participação popular nas discussões, que contribuíram para influenciar o esboço de proteção social que se pretendia para um país mais justo, democrático e igualitário (BOSCHETTI, 2006).

Segundo a referida autora, a proteção social no Brasil, antes da Constituição, ocorria através de ações fragmentadas e inconclusivas da previdência, assistência e

saúde pública, cujos direitos de acesso eram constituídos pela lógica de seguro. Esta prática se deparou com duas contradições: o acesso à saúde e aos direitos previdenciários condicionados à prévia contribuição, com caráter mais de direito ligado ao trabalho do que à cidadania; e a exigência de contribuição prévia, que garantia direitos a uma pequena parcela da população economicamente ativa, deixando de fora uma grande parcela de desprotegidos.

Assim, a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, é um marco legal que representou um grande avanço na luta por direitos de igualdade e liberdade para todos os cidadãos brasileiros, além de representar um marco central para análise da evolução da proteção social no Brasil. Os princípios mais importantes da reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais foram: a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social, como forma mais abrangente de proteção; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e um maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais (DRAIBE, 2003).

No plano organizacional, as leis geradas a partir da nova Constituição fundamentaram-se na descentralização político-administrativa e na garantia da participação popular, princípios coerentes com a democratização em curso no país. Estes princípios foram reconhecidos depois de séculos de autoritarismo e verticalidade nas organizações públicas. Vale dizer que estas conquistas encontram a grande maioria dos brasileiros despreparados para o exercício de uma cidadania ativa, realidade sabiamente expressa nas palavras de Bordenave (2013, p. 36) ao afirmar que “quando o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa”.

Por sua vez, a descentralização, para Arretche (1996), ao propiciar uma maior proximidade entre os problemas e seus instrumentos de resolução, pode gerar uma maior eficácia operacional e controle por parte da sociedade civil. Contudo, o reconhecimento legal de um direito pode não ser suficiente para torná-lo legítimo, pois é preciso atribuir caráter de direito às ações que o concretizam (BOSCHETTI, 2006). Assim, a descentralização viabiliza o controle social por parte dos cidadãos, para garantia dos direitos humanos, sobre estes Bobbio (1992, p. 5) relata

(...) que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Assim, o grande desafio das políticas sociais passa a ser a concretização dos direitos conquistados pela Constituição numa ordem política fundada no reconhecimento da igualdade, no Estado Democrático de Direito, que encontra na pobreza e na desigualdade fontes permanentes de tensão, que têm sido objeto de um conjunto de intervenções do governo e de um aprofundamento do debate sobre o papel das políticas de proteção social em um projeto de sociedade menos desigual (JACCOUD, 2009).

Outro desafio relevante é que no Estado federativo brasileiro, após a Constituição de 1988, estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, o que implica dizer que a capacidade administrativa dos governos locais, como a capacidade fiscal e a cultura cívica local, passou a constituir, também, atributos determinantes para uma efetiva descentralização das ações políticas. A grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por ser de pequeno porte populacional, de baixa capacidade econômica, com uma forte dependência de transferências fiscais e de fraca tradição administrativa (ARRETCHE, 1998). Nesse sentido, sendo o Brasil um país de grande extensão territorial, com governos, populações e culturas diferenciadas, a descentralização vai assumir aspectos distintos no país, sendo que alguns locais estarão mais aptos a todo este processo em expansão enquanto outros não; porém, a sua grande maioria está despreparada para a implementação da descentralização.

E outra questão é que se, por um lado, a Constituição fez a distribuição das receitas adequadamente entre os entes federados, por outro lado, não fez adequadamente a distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais entre eles, deixando a cargo da legislação ordinária questões polêmicas, que geraram desequilíbrios vigentes por toda década de 1990 (CASTRO; CARDOSO Jr., 2009).

Por sua vez, o debate internacional colocou os governos contemporâneos, incluindo o Brasil, em um difícil dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social, independente de suas orientações político-partidárias. E os países, ao sofrerem uma forte pressão financeira internacional, tiveram que optar pelo ajustamento econômico e fiscal. Esta atitude, no caso latino-americano, levou ao desmantelamento do antigo e embrionário Estado de Bem-Estar Social gestado em alguns poucos países da região (DRAIBE, 2002).

Neste cenário, a década de 1990 foi inaugurada pelo governo do presidente Fernando Collor de Mello, que determinou restrição dos gastos sociais, como estratégia de ajuste para estabilização da moeda, com políticas sociais de cunho seletivo e

focalizado, acrescidas da proposta de abertura, privatização e internacionalização da economia (SILVA, 2012).

O impeachment de Collor, em 1992, postergou temporariamente esse processo de desconstrução e o governo de Itamar Franco, apesar do curto espaço de tempo (1993-1994), retomou o processo de reformas até então interdito. Um dos maiores impactos sociais foi a implementação da nova legislação referente à previdência rural, que fez aumentar significativamente o número de benefícios e beneficiários no país. Outra medida importante do período foi a regulamentação da assistência social em consonância com os direitos sociais conquistados na Constituição em 1993, com a aprovação da LOAS (CASTRO; CARDOSO Jr., 2009). A LOAS marcou o início de uma gestão pública descentralizada e participativa, com a instituição do SUAS; a criação dos Conselhos deliberativos e paritários, com integrantes do poder público e da sociedade civil nas três esferas de governo; a provisão da Assistência, como dever do Estado, direito de todo cidadão e como política de seguridade não-contributiva (BRASIL, 1993).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a principal estratégia de proteção social foram os programas de transferência de renda condicionada para pessoas ou famílias pobres, que alocados em distintos ministérios foram agrupados na Rede Social de Proteção Social, e que recebeu aporte financeiro do Fundo de Combate à Pobreza, criado em 2000, e de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Constatou-se, ainda, como agenda de combate à pobreza, a criação de distintos programas sociais, como o Programa Comunidade Solidária, o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada, o BPC e a implantação do CadÚnico (LIMA, 2012).

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Freitas (2007) destaca a viabilização da reforma da seguridade social, tendo como princípios norteadores: a descentralização dos programas e políticas; uma maior participação comunitária; a focalização do público-alvo e a concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio, além da integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos. Iniciou-se, neste governo, a construção e implementação do SUAS, principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que veio a ocorrer após dez anos da aprovação da LOAS (MAS, 2003). Sua materialização foi efetivada com a criação do MDS e aprovação da PNAS, em 2004 (MDS, 2015a).

Conforme MDS (2005), para disciplinar a gestão pública da PNAS, a ser exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, foi aprovada a NOB/SUAS 2005, que criou e operacionalizou o SUAS, inaugurando no país um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Especificamente, a NOB/SUAS 2005 apresenta: a caracterização do SUAS; as funções da política pública de Assistência Social para a extensão da proteção social brasileira; os níveis de gestão do SUAS; as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; as formas de financiamento e regras de transição.

A proteção social prevista na NOB/SUAS 2005 tem por garantias a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (MDS, 2005). Como explicita Giddens (2002), a confiança de indivíduos ou grupos em relação a sistemas específicos e a pessoas está diretamente ligada à segurança psicológica estabelecida em determinadas situações; portanto, para que o cidadão se sinta protegido socialmente é essencial que se estabeleça uma relação de confiança entre os usuários e a equipe de profissionais das políticas sociais. Nesse sentido, estar protegido significa

[...] ter forças próprias ou de terceiros, que impeçam que alguma agressão/precarização/privação venha a ocorrer deteriorando uma dada condição. Porém, estar protegido não é uma condição nata, ela é adquirida não como mera mercadoria, mas pelo desenvolvimento de capacidades e possibilidades. No caso, ter proteção e/ou estar protegido não significa meramente portar algo, mas ter uma capacidade de enfrentamento e resistência (SPOSATI, 2009, p. 17).

Para organização dos serviços da proteção social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, que se refere à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. De acordo com esta normativa, os serviços socioassistenciais foram organizados por níveis de complexidade em: baixa, média e alta complexidade. Os serviços de baixa complexidade constituem a Proteção Social Básica; os serviços de média e alta complexidade constituem a Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade, respectivamente. O CRAS é responsável pela oferta da proteção social básica e o CREAS pela oferta da proteção social de média e alta complexidade (MDS, 2009c).

O Monitoramento do SUAS é desenvolvido por meio de um processo sistemático e informatizado de coleta e análises de informações, que compõem o Censo SUAS. Este

é realizado anualmente, desde 2007, junto aos CRAS (Censo CRAS) e, desde 2008, junto aos CREAS (Censo CREAS), conforme MDS (2015b).

Outra normativa importante da assistência social, aprovada pelo CNAS, foi a nova NOB/SUAS 2012, que busca um aprimoramento do SUAS, por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão; da pactuação de prioridades e metas; valorização da informação, do monitoramento e do planejamento, como ferramentas de gestão; instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro (MDS, 2012a).

Considerando as investigações realizadas sobre a proteção social, especificamente sobre a assistência, depois da Constituição, observam-se avanços consideráveis no aprimoramento desta política social, principalmente no governo Lula, quanto às ações implementadas pelo MDS, na construção de formas de monitoramento e avaliação dos programas em execução, criação do Censo SUAS, além de normatizações com vias ao aprimoramento da política e seus processos de gestão. Contudo, o Estado brasileiro ainda não tem sido capaz de atender à sua responsabilidade na promoção dos direitos sociais, expressos na Constituição: “dever do Estado” e “direito do cidadão” de forma plena, porque isto implica em questões complexas, que abrangem o âmbito social, político e econômico do país. Como ressalta Loreto (2009), a intervenção social enfrenta desafios e limites, que podem ser assim expressos:

reconhecimento e acolhimento das especificidades familiares; atenção às dimensões não tangíveis da pobreza; superação da dicotomia compensatório e redistributivo; recursos e financiamento condizente com os modelos da política social; forma de gestão da proteção social, na perspectiva da intersectorialidade e em redes; além da conexão necessária entre desenvolvimento econômico e social (LORETO, 2009, p. 24).

Por outro lado, Jaccoud (2006) analisa que, apesar das situações de pobreza ainda serem expressivas no país, o número de brasileiros que se encontra abaixo da linha da pobreza vem reduzindo gradativamente, graças às políticas sociais e aos programas de transferência de renda monetária à população, como é o caso da Bolsa Família e do BPC, dentre outros, da previdência e assistência social.

Enfim, é fato que houve um avanço nas políticas sociais brasileiras, que elas receberam ampliação de recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais, que possibilitam a ampliação dos mecanismos de proteção e promoção social, com melhorias das condições de vida da população. Entretanto, a implementação desta política deve ser avaliada sempre, pois as desigualdades sociais persistem neste país, onde a prática assistencial é traço marcante da cultura.

4.2. A Proteção Social Básica

O CRAS, unidade responsável pela oferta dos serviços socioassistenciais de caráter protetivo, preventivo e proativo, que caracterizam a proteção social básica do SUAS, está localizado nos municípios, sendo considerados seus usuários:

famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;
- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (MDS, 2009c, p. 7).

Todo CRAS desenvolve obrigatoriamente a gestão da rede socioassistencial de seu território de abrangência e a oferta do PAIF, independentemente de quais fontes de financiamento, seja municipal, estadual e/ou federal (Figura 5). O trabalho social com famílias do PAIF deve ser desenvolvido pela equipe de referência do CRAS; enquanto a gestão territorial pelo seu coordenador com o auxílio da equipe técnica. Dessa maneira, estas atribuições são funções exclusivas do poder público e não de entidades privadas da assistência social (MDS, 2009b).



Figura 5: Funções exclusivas do CRAS

Fonte: MDS (2009b, p. 19).

Os Centros de Referência assumem, desta maneira, dois grandes eixos do SUAS: a matricialidade sociofamiliar, que considera a família como núcleo social fundamental de todas as suas ações e serviços; e a territorialização, que considera o território como

fator determinante para compreensão das situações de vulnerabilidade e risco social (MDS, 2009b). Considera-se que em âmbito local é possível uma atuação mais integral para resolução dos problemas identificados, devido à possibilidade de criação de vínculos com a comunidade, por meio da articulação em rede, visando a participação dos atores envolvidos nas decisões.

Na perspectiva da PNAS, a família é vista como um “conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica” (MDS, 2009b, p. 12).

É importante destacar que a concepção de família adotada pela PNAS admite a família com todas as suas formas de composição, reconhecendo os novos arranjos familiares da contemporaneidade, buscando a superação da concepção de modelo de família tradicional, ou seja, o modelo de família nuclear. A família é percebida como um espaço de convivência, de obrigações entre seus membros, que pode gerar conflitos e desigualdades.

Segundo Fonseca (2006), considerar o grupo familiar, em sua diversidade e movimento, como eixo organizador e potencializador dos impactos e efeitos das políticas sociais, envolve a adoção de parâmetros sensíveis ao protagonismo das famílias e ao seu processo de inclusão.

A inclusão remete-se, entre outros aspectos, à criação de laços afetivos. Assim, considera-se que os profissionais que atuam nesta área devem estabelecer relações com o indivíduo ou coletivo, auxiliando-os a serem reconhecidos, com um trabalho oriundo das esferas mais privadas (crianças, idosos, famílias) até os espaços públicos (vizinhança, comunidade, bairro, cidade), das instituições e entidades (escolas, empresas, entre outros), buscando reconstruir sua condição de ator social (SUBIRATS, 2010). É uma forma de intervenção que busca a transformação da realidade, mediante práticas emancipadoras, que exigem conhecimento e respeito aos valores e identidades dos indivíduos/famílias e que possam resultar em autonomia e empoderamento (LORETO, 2009).

O reconhecimento da centralidade da família nas ações da proteção social é um marco na política social brasileira, pois, até então, as práticas eram voltadas para o indivíduo. Assim, a PNAS reconhece a importância da socialização primária conferida pela família aos seus entes. Conforme destaca Petrini (2003), a família tem sido, e será a influência mais poderosa para o desenvolvimento da personalidade e do caráter das pessoas.

Segundo Gomes e Pereira (2005), para a proposição de políticas de atendimento às famílias, alguns princípios devem ser considerados, como: romper com a ideia de família sonhada e considerar as famílias reais, considerá-la um sistema aberto e em constante mudança; buscar olhar a família no seu contexto específico de vulnerabilidade, reconhecendo sua heterogeneidade através da escuta; não visualizar a família de maneira fragmentada, mas como elemento potencializador de ações e como sujeito maximizador de recursos; ter consciência de que o Estado não pode substituir a família, mas precisa ajudá-la.

Por outro lado, Miotto e Lima (2005) destacam que esta centralidade da família vem de encontro com a crise do Estado de Bem-estar Social e o reconhecimento da importância do papel desempenhado por ela na estruturação da sociedade, como uma unidade de cuidado e de redistribuição interna de renda. Colocando em evidência que, para além de seu caráter privado, a família também é pública e ela é que cobre as insuficiências das políticas públicas. Dentro desta compreensão a família nunca desapareceu do cenário da provisão do bem-estar; portanto, o ressurgimento desta questão, durante a crise do Estado de Bem-Estar Social, se apresenta como uma maior cobrança de responsabilidades da família por parte do Estado, quanto ao seu papel na sociedade.

E em especial, as famílias cujas circunstâncias sociais e econômicas são de maior privação, tendo que cobrir uma gama muito maior de funções para seus membros, sofrendo mais com essas cobranças, o que é constatado por uma extensão do trabalho doméstico, que, em geral, fica a cargo das mulheres, como, por exemplo, o cuidado dos filhos pequenos e idosos da família (ARRIAGADA, 1998).

As considerações feitas expressam que a centralidade da família na política pública da assistência social tem que ser criteriosa e bem conduzida pelas equipes de trabalho do CRAS, com vias ao seu empoderamento e não à transmissão de responsabilidades cada vez maiores aos seus entes pelo que seria um dever constitucional do Estado, expresso na Constituição de 1988, que garante a assistência social como um dever do Estado.

Segundo a NOB/SUAS 2005, o CRAS deve localizar-se em áreas que concentram vulnerabilidade e risco social dentro do município. No entanto, a NOB/SUAS reconhece que esta é uma tarefa complexa, porque envolve mensurações de informações sociais não disponíveis em estatísticas nacionais, como situações de violência, negligência e abandono, que, por sua vez, também são difíceis de serem conseguidas nos espaços intramunicipais.

Durante o período de funcionamento do CRAS, a equipe de referência deve estar completa e realizando atividades próprias do PAIF, o que inclui atividades internas ou externas, contudo, destaca-se que ao menos um técnico de nível superior deve estar disponível no CRAS, quando houver atividades externas à Unidade (MDS, 2009b).

A capacidade de atendimento anual do CRAS, conforme NOB/SUAS/2005, é definida pelo porte populacional do município e o número de famílias referenciadas ao CRAS (Quadro 1):

Quadro 1: Capacidade de atendimento anual do CRAS

Famílias referenciadas*	Capacidade de atendimento anual**
Até 2.500	500 famílias
3.500	750 famílias
5.000	1.000 famílias

* São aquelas que vivem no território de abrangência do CRAS

** Consiste em uma proporção de 20% do número de famílias referenciadas

Fonte: MDS (2009b).

A equipe de referência do CRAS é constituída de acordo com o número de famílias referenciadas ao CRAS, em consonância com a NOB/RH SUAS 2006 (Quadro 2).

Quadro 2: Composição da Equipe de referência do CRAS

Pequeno Porte I*	Pequeno Porte II**	Médio***, Grande****, MetrÓpole***** e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Legenda: *Pequeno Porte I/SUAS- Município com até 20.000 habitantes

**Pequeno Porte II- Município com 20.001 até 50.000 habitantes

***Médio – Município com 50.001 a 100.000 habitantes

****Grande - Município com 100.001 até 900.000 habitantes

*****MetrÓpole – Município com mais de 900.000 habitantes

Fonte: Ferreira (2011, p. 30).

Vale registrar que a Resolução nº 17/2011, do CNAS, ampliou o elenco das categorias profissionais que poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais dos CRAS e CREAS, reconhecendo novos saberes e habilidades que podem ser acrescentados a estes serviços, e que devem ser requisitados, de acordo com as especificidades locais, as necessidades dos usuários e disponibilidade de profissionais na região. As categorias de nível superior reconhecidas por esta resolução e que passam

a poder integrar as equipes de referência são: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta (CNAS, 2011).

De acordo com MDS (2009b), o perfil do coordenador do CRAS, independente do porte do município, deve possuir escolaridade mínima de curso superior, ser concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

A proteção social de Assistência Social, ao apresentar como orientação o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, tem por garantias conforme MDS (2005, p. 19):

- a) segurança de acolhida;
- b) segurança social de renda;
- c) segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social;
- d) segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social;
- e) segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Através de uma oferta contínua de serviços, a equipe de referência do CRAS deve ser responsável por estabelecer junto ao cidadão as seguranças de acolhida, convívio e meios para desenvolvimento da autonomia e, para isto, precisa de instalações físicas e ação profissional adequadas, conforme NOB/SUAS 2005.

Para o trabalho com famílias, a PSB conta com vários serviços, como o PAIF, o SCFV e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (MDS, 2009c).

O PAIF constitui um trabalho, de natureza continuada, realizado com famílias, visando

fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (MDS, 2009c, p.6).

O trabalho a ser desenvolvido no PAIF está condizente com o proposto por Sen (2010) ao afirmar que a vulnerabilidade social poderá ser superada com o fortalecimento da capacidade protetiva de grupos sociais (famílias e comunidades); das potencialidades e capacidades subjetivas de respostas a perdas, confrontos e conflitos.

As formas de acesso dos usuários ao CRAS ocorrem por procura espontânea, por busca ativa, por encaminhamento da rede socioassistencial e por encaminhamento das demais políticas públicas. Destaca-se entre elas a busca ativa, pois é através dela que, conforme MDS (2012b, p. 66), o “PAIF consegue operacionalizar de modo mais efetivo a sua função protetiva e preventiva nos territórios, visto que é capaz de antecipar a

ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social e não somente reagir passivamente às demandas apresentadas pelas famílias”.

Outro serviço ofertado pela PSB, que visa atenuar a vulnerabilidade social, é o SCFV, que é organizado

de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. [...] Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. [...] com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. Deve prever o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça, entre outros (MDS, 2009c, p. 9-10).

Sua importância é evidenciada nos estudos de Subirats (2010), ao mencionar que a inserção social é nutrida pela ativação das relações sociais dos afetados e daqueles ao seu redor, ganhando sentido ao atingir seu objetivo de melhorar o bem-estar social do coletivo em geral.

A equipe técnica de referência do SCFV, segundo MDS (2013c, p. 12), é composta pelos seguintes profissionais:

Técnico de Referência – profissional de nível superior que integra a equipe do CRAS para ser referência aos grupos do SCFV. Atua no planejamento do SCFV junto com o orientador social, atividades envolvendo as famílias dos usuários, a realização de reuniões periódicas com o orientador social responsável pela execução do SCFV e acompanhamento das famílias dos usuários, quando necessário; **Orientador Social** – função exercida por profissional de, no mínimo, nível médio, com atuação constante junto ao(s) Grupo(s) e responsável pela execução do SCFV e pela criação de um ambiente de convivência participativo e democrático; **Facilitadores de Oficinas** – função exercida por profissional com formação mínima de nível médio, responsável pela realização de oficinas de convívio por meio do esporte, lazer, arte e cultura e outras. É de contratação opcional.

Por outro lado, o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos tem como finalidade

a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento (MDS, 2009c, p. 16).

Mais uma vez é necessário lembrar que o PAIF e a gestão territorial da rede socioassistencial são obrigatórios no CRAS, os demais serviços são opcionais, podendo ser ofertados no CRAS ou ofertados em locais que apresentem rede referenciada ao CRAS.

Segundo MDS (2009b, p.19), a gestão territorial do CRAS compreende “a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS, a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa”.

A articulação da rede socioassistencial consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre os CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território.

Os serviços que devem apresentar articulação em rede são, conforme MDS (2009c, p. 9):

- Serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial;
- Serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidades;
- Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de segmentos específicos;
- Instituições de ensino e pesquisa;
- Serviços de enfrentamento à pobreza;
- Programas e projetos de preparação para o trabalho e de inclusão produtiva;
- Redes sociais locais: associações de moradores, ONG's, entre outras.

Por sua vez, a intersectorialidade se refere à articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada, a um objetivo comum. É uma nova maneira de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, para produzir efeitos mais significativos na vida da população, respondendo com efetividade a problemas sociais complexos (MDS, 2009b).

Desta forma, para constituir um trabalho intersectorial é necessário construir uma nova cultura institucional de gestão, que dependa diretamente do desenvolvimento de um papel ativo do poder executivo municipal como articulador das secretarias responsáveis pelas diversas políticas setoriais, bem como da responsabilidade da promoção da articulação intersectorial no âmbito da PSB, que, no caso do CRAS, é do seu coordenador (MDS, 2012b).

Outra estratégia de trabalho da PSB consiste na busca ativa, que se refere à procura intencional pela equipe de referência do CRAS das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território, procurando identificar as potencialidades e vulnerabilidades do território, a oferta de serviços setoriais e acessos da população a esses serviços, as redes de apoio informais das famílias e as necessidades de articulação da rede socioassistencial para a efetividade da proteção social (MDS, 2009b).

Além disso, um registro de informações adequado constitui elemento fundamental para gestão, monitoramento e avaliação das ações e serviços realizados dentro do CRAS, recomendando-se portanto, a adoção de prontuário, preferencialmente padronizado pelo órgão gestor da assistência social do município, para facilitar o armazenamento de dados dos usuários, o registro dos atendimentos realizados no CRAS ou nos serviços a ele referenciados, os acompanhamentos que estão sendo realizados, além dos encaminhamentos, para que se tenha à mão tanto um banco de dados com as informações necessárias, como também, para a alimentação dos sistemas da Rede SUAS e outros sistemas municipais e/ou estaduais, que se fizerem necessários (MDS, 2009b).

Na realidade, o CRAS é um ponto de convergência de políticas, usuários, famílias e comunidades, com capacidade de reverter desigualdades sociais. Mas é necessário atenção por parte de sua equipe de referência, para não cometer desvios e continuar com práticas assistencialistas, que impeçam a garantia de direitos sociais de fato para seus usuários. Profissionais qualificados e comprometidos com os objetivos da política do SUAS têm maior probabilidade de atingir as metas estipuladas para qualificação dos Centros, alcançar a proteção social às famílias usuárias e fortalecer o Sistema do qual eles fazem parte.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao objetivo proposto, optou-se, além da pesquisa bibliográfica, pela pesquisa documental de normativas do SUAS, manuais de orientações técnicas disponibilizados pelo MDS e de dados censitários do Censo SUAS CRAS 2013 (MDS, 2013a) dos CRASs, que integram a Microrregião de Ubá/MG, em termos de identificação, estrutura física, serviços ofertados e gestão territorial.

Quanto à identificação dos CRASs, as variáveis de análise foram: localização, capacidade de referenciamento, fontes de financiamento, horário de funcionamento. Em relação à estrutura física foram analisadas a situação do imóvel (próprio, alugado, ou outro), compartilhamento do imóvel com outras unidades de serviços municipais, espaço físico disponível, presença ou não de acessibilidade para pessoas com deficiência ou idosas, materiais e equipamentos disponíveis para o desenvolvimento das atividades, presença de placa de identificação. Quanto aos serviços ofertados, as variáveis de análise centraram-se nas ações e atividades desenvolvidas no âmbito do PAIF e do SCFV, e, na concessão de benefícios eventuais. Em termos de gestão do território, as variáveis pesquisadas foram: presença ou ausência de mapa do território de

abrangência e de comunidades tradicionais em seus territórios, forma de participação dos usuários nas atividades de planejamento do CRAS, forma de acesso dos usuários aos seus serviços, principais objetivos da busca ativa, disponibilidade de listagem de famílias beneficiárias e de acesso aos sistemas informatizados do Governo Federal, modelo de prontuário utilizado para cadastro das famílias.

Os dados foram sistematizados e analisados por meio da estatística descritiva, em termos de média, frequência e análises gráficas, apresentando sua correlação com as variáveis do estudo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Identificação dos CRASs

Quanto à **localização**, 62,5% dos CRASs dos municípios de pequeno porte I²⁵ e II²⁶ eram urbano central e 37,5% eram urbano periférico (Figura 6); enquanto os CRASs do município de Ubá, eram todos de localização urbano periférica. Assim sendo, quanto à localização, os municípios atendem ao disposto na NOB/SUAS-2005, de que os CRASs devem localizar-se em áreas que concentrem vulnerabilidade e risco social, dentro do município, sendo que nos municípios de pequeno porte I e II, o CRAS pode também localizar-se em áreas centrais, desde que sejam áreas de acesso mais facilitado para famílias vulneráveis das áreas urbanas e rurais.



Figura 6: CRAS Silveirânia (urbano central, à esquerda) e CRAS Visconde do Rio Branco (urbano periférico, à direita)

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

No que tange à **capacidade de referenciamento**, todos os CRASs dos municípios de pequeno porte apresentavam capacidade para 2500 famílias referenciadas, com exceção do CRAS de São Geraldo, com capacidade para 3500 famílias. Quanto aos CRASs do município de Ubá apresentavam, cada um deles,

²⁵ Pequeno Porte I/SUAS- Município com até 20.000 habitantes. (MDS, 2009b)

²⁶ Pequeno Porte II/SUAS- Município com 20.001 até 50.000 habitantes. (MDS, 2009b)

capacidade de referenciamento para 5000 famílias. O número de famílias referenciadas deve guardar relação com o porte do município e a quantidade de famílias que vivem na área de abrangência do CRAS, que devem ser definidas no Plano Municipal de Assistência Social. Isto posto considera-se que os municípios ao constituírem a capacidade de referenciamento de seus CRASs, já devam ter realizado previamente um estudo das exigências de instalação destas unidades públicas com vias ao cumprimento de disposições legais.

Com a intenção de alcançar a concretização do federalismo cooperativo no país e como estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, os CRASs podem contar com financiamento de recursos federais, estaduais e/ou municipais, que são conseguidos através do disposto na NOB/SUAS, em suas regulamentações específicas e na legislação federal (MDS, 2005). Na Microrregião, 9,5% dos CRASs contavam exclusivamente com recursos federais; 14,3% com recursos exclusivamente municipais; enquanto 61,9% com recursos das três esferas de governo e 14,3% com recursos provenientes de duas esferas governamentais. Esta realidade é semelhante àquela de âmbito nacional, pois, conforme com os resultados do Censo CRAS 2012, 81,7% dos CRASs, no Brasil, contavam com recursos municipais, 30,7% estaduais e 82,2% federais, sem explicitar se esses recursos eram concomitantes (MDS 2013b).

Em relação ao **horário de funcionamento** do CRAS, conforme MDS (2009c), a unidade deve estar aberta ao público no mínimo 5 (cinco) dias por semana e por 8 (oito) horas diárias, sendo que a unidade deverá necessariamente funcionar no período diurno, podendo eventualmente executar atividades complementares à noite, não excluindo a possibilidade de funcionar em feriados e finais de semana, se necessário. Assim, todos os CRASs da Microrregião atendem ao disposto na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, havendo 57,15%, que atendem ao requisito mínimo e 42,85% que ofertam suas atividades por um período maior de tempo.

Sobre a identificação dos CRASs, destaca-se que os CRASs da Microrregião de Ubá atendiam ao disposto nas normas legais da NOB/SUAS 2005; contudo, alguns municípios precisam lançar mão de indicadores socioterritoriais, para buscar diversificar as fontes de financiamento dos seus CRASs, promovendo uma partilha mais equitativa de recursos no âmbito da proteção social básica, o que representa um desafio, segundo MDS (2005, p. 56) “de relacionar informações sociais, econômicas, demográficas e cadastrais com as escalas territoriais e as diversidades regionais presentes no desenho federativo do país”, conforme critérios exigidos de partilha e transferência dos recursos da Assistência Social, previstos na LOAS.

6.2. Estrutura Física dos CRASs

No que diz respeito à **situação do imóvel**, 50% dos CRASs tinham imóvel próprio; 35% imóvel alugado e 15% outras situações. Segundo MDS (2009b), a instalação do CRAS deve ser preferencialmente em imóvel estatal, adquirido para essa finalidade (Figura 7). Em caso de impossibilidade de imóvel próprio, este poderá ser alugado ou cedido, desde que possua características dimensionais e ambientais compatíveis com os serviços ofertados e que assegure condições de acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos. Desse modo, 15% dos CRASs encontravam-se instalados em espaços físicos com outras condições que não as indicadas no Manual de Orientações Técnicas dos CRAS. Mesmo assim, comparando os resultados da Microrregião de Ubá (50%) com a realidade nacional (47%), referente à situação ideal de localização do CRAS em imóvel próprio, tem-se um resultado bem aproximado, mostrando que esta é uma questão enfrentada em todo o país.



Figura 7: CRAS Guarani (acima) e CRAS Rodeiro (abaixo)
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Quanto ao **compartilhamento** do CRAS com outros serviços municipais, 25% deles apresentavam espaço compartilhado com outros serviços, como a Secretaria de Assistência Social, o Conselho Municipal de Assistência Social, com unidades de saúde e escola (Figura 8) e, ainda alguns, com outros serviços não relacionados no Censo.



Figura 8 : CRAS Piraúba
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Conforme previsto na Resolução da Comissão Intergestores Tripartite N° 6, de 01 de julho de 2008, não é permitido que o CRAS seja implantado em associações comunitárias e ONG's, nem que seja compartilhado com estruturas administrativas municipais e/ou estaduais, como secretarias municipais de assistência social, por exemplo. Fora estas exceções, é possível a instalação do CRASs em espaços compartilhados, desde que sejam tomadas providências que assegurem a identidade da unidade. Isto posto, os CRASs da Microrregião que apresentavam espaço compartilhado com Secretaria de Assistência Social (15%), se encontram em condição irregular e devem ficar atentos para se adequarem ao disposto na Resolução supracitada.

Conforme MDS (2009b), constituem espaços que todo CRAS deve ter: recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, sala administrativa, copa e banheiros. Estes espaços, são dimensionados no Manual de Orientações Técnicas do CRAS (Quadro 3), segundo a sua capacidade de atendimento anual e não esgotam as

possibilidades de estrutura física do CRAS para um funcionamento adequado. Eles se referem ao espaço mínimo exigido para atendimento no âmbito do PAIF. No caso de oferta do SCFV, o CRAS tem que apresentar espaço físico maior e adequado às exigências para oferta desse serviço.

Quadro 3: Especificações dos espaços físicos do CRAS, segundo a capacidade de referenciamento anual

Espaço	Uso	Metragem	Qtd. por capacidade de atendimento anual do CRAS		
			CRAS 500	CRAS 750	CRAS 1000
Recepção	Espaço destinado à espera, encaminhamentos e, em especial, ao acolhimento e atendimento inicial de famílias e indivíduos.	12m ²	1	1	1
Sala de atendimento	Espaço destinado ao atendimento particularizado de famílias e indivíduos.	12m ² (capacidade para 10 pessoas)	1	1	2
Sala de uso coletivo	Espaço que deve permitir uso múltiplo e otimizado, destinado à realização de atividades coletivas, com prioridade para grupos de famílias.	35m ² (capacidade para 30 pessoas)	1	1	2
Sala administrativa	Espaço destinado às atividades administrativas.	20m ²	1	1	1
Copa	Espaço destinado para o preparo de lanches oferecidos aos usuários e para uso da equipe de referência do CRAS.	5m ²	1	1	1
Conjunto de banheiros*		10m ²	1	1	1

*Entende-se por conjunto de banheiros: 1 para uso feminino, 1 para uso masculino, 1 para uso feminino adaptado e 1 para uso masculino adaptado.

Fonte: MDS (2009b, p. 54).

Assim sendo, quando se analisou o **espaço físico** dos CRASs da Microrregião, constatou-se que seus cômodos não apresentavam um detalhamento uniforme, em conformidade com as recomendações enunciadas no Quadro 3, justamente porque a maioria dos imóveis que abrigava os CRASs, geralmente constavam de aproveitamento de espaços próprios já existentes no município, alugados ou cedidos (Figura 9).



Figura 9: CRAS Tabuleiro
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Assim, foi possível observar que 100% dos CRASs apresentavam recepção; 100% sala de atendimento individual ou particularizado de famílias; 85% sala de uso coletivo com capacidade para até 30 pessoas; 95% sala exclusiva de coordenação, equipe técnica ou administração; 95% copa/cozinha; 25% apresentavam 4 ou mais banheiros. Todavia, o Censo questionava apenas o número de cômodos, não sendo possível afirmar se há um conjunto de banheiros conforme especificações recomendadas e nem se as metragens exigidas por lei, para cada espaço, estão dentro da norma exigida. Assim, não é possível afirmar se todos os CRASs atendiam às exigências legais de detalhamento do espaço físico, mas é possível afirmar que pelo menos 75% dos CRAS não apresentavam todos os espaços recomendados de um Centro e que o quesito que menos atendia às normas foi a quantidade mínima de banheiros exigida.

Em relação às **condições de acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas idosas**, 70% dos CRASs apresentavam acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção; 95% rota acessível aos espaços do CRAS (recepção, salas de atendimento e espaços de uso coletivo); 90% rota acessível ao banheiro; 35% banheiro adaptado para pessoas com deficiência, sem atendimento das exigências da ABNT (Figura 10).



Figura 10: CRAS Agroceres – Ubá (à esquerda) e CRAS Dores do Turvo (à direita)

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Com relação à acessibilidade, conforme as normas da ABNT, em todos os quesitos supracitados, apenas 15% dos CRASs a apresentavam, a saber: CRAS São Domingos-Ubá, CRAS São Geraldo, e CRAS Tocantins (Figura 11).



Figura 11: CRAS São Domingos – Ubá (acima); CRAS São Geraldo (abaixo e à esquerda) e CRAS Patrimônio – Tocantins (abaixo e à direita)

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

É imprescindível que os espaços que compõem os CRASs garantam acessibilidade aos seus usuários, em especial, as pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas, pois a acessibilidade constitui um direito delas e representa uma segurança de

acolhida e inclusão nas atividades do CRAS, estabelecendo um espaço, conforme MDS (2009a, p. 40) “de uso equitativo, versátil, natural, intuitivo e seguro, propiciando a redução do esforço físico e da informação perceptível para todos”.

Nesse sentido, quando se analisou a acessibilidade, conforme as normas da ABNT, que segundo MDS (2009b) é o recomendado, o percentual verificado era bem menor, uma vez que: 30% possuíam acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção; 35% rota acessível aos espaços do CRAS; 30% rota acessível ao banheiro e 20% banheiro adaptado para pessoas com deficiência.

Quanto à **disponibilidade de equipamentos e materiais**, em perfeito funcionamento, para o desenvolvimento dos serviços do CRAS, verificou-se que os CRASs vinham se adequando quanto à aquisição destes, para a prestação de seus serviços (Tabela 3).

Tabela 3: Equipamentos e materiais disponíveis nos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.

Equipamentos	Percentual de disponibilidade
Telefone de uso exclusivo	75%
Telefone de uso compartilhado	35%
Fax	15%
Impressora	100%
Máquina copiadora	70%
Televisão	65%
Equipamento de som	80%
DVD	60%
Datashow	70%
Máquina fotográfica	75%
Filmadora	15%
Veículo de uso exclusivo	15%
Veículo de uso compartilhado	70%
Acervo bibliográfico	15%
Brinquedoteca	40%
Brinquedos	65%
Materiais pedagógicos, culturais e esportivos	75%
Placa de identificação do CRAS	100%

Fonte: MDS (2013a).

No entanto, quanto à disponibilidade de veículo próprio, visto como essencial para a otimização de serviços, como as ações de acompanhamento do PAIF, averiguação de denúncias, busca ativa nos territórios mais distantes, dentre outros, a situação encontrada foi negativa em relação a realidade nacional (24,4%), mas com diferença pouco expressiva. Verificou-se que apenas 15% dos CRASs declararam que possuíam veículo próprio, enquanto 70% de uso compartilhado, restando um percentual de 20% que nada declararam, evidenciando ausência do mesmo.

Com relação à presença de placa de identificação do CRAS (100%), conforme modelo proposto pelo MDS, foi detectado como ponto positivo na Microrregião, sinalizando o CRAS como referência municipal da Assistência Social (Figura 12).

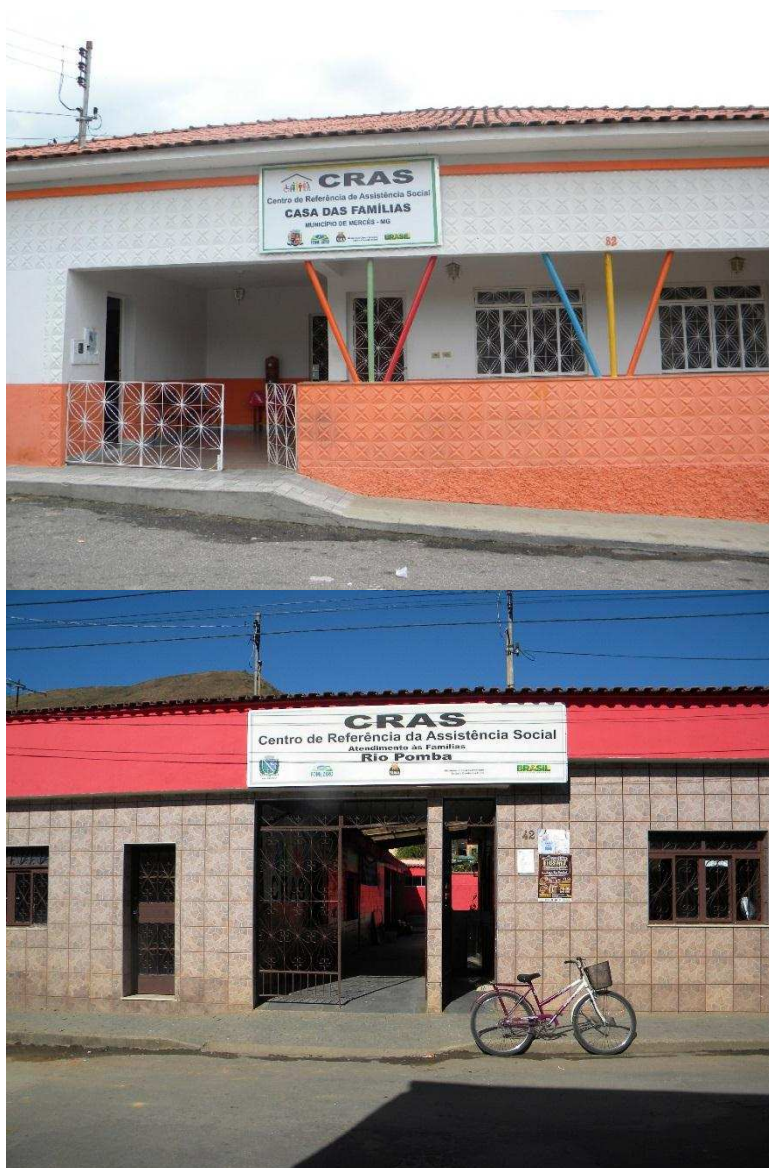


Figura 12: CRAS Mercês (acima) e CRAS Rio Pomba (abaixo)
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Segundo a NOB/SUAS (2005, p. 20), os CRAS devem ter “condições de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e socioeducativas”.

Assim, como efeito positivo das mudanças previstas para a proteção social básica nos municípios, pode-se afirmar que, quanto à estrutura física dos CRASs da Microrregião de Ubá, estes vêm se adequando às normas da NOB/SUAS 2005, mas que ainda apresentam pontos negativos detectados, que os colocam em situação fragilizada para a prestação de seus serviços, conforme os seguintes pontos: 50% dos CRASs

encontravam-se ainda instalados em espaços físicos fora das condições exigidas; 25% com imóvel compartilhado, e, dentre estes, alguns com unidades administrativas municipais não permitidas; 75% não apresentavam todos os espaços obrigatórios mínimos de um Centro; somente 15% apresentavam acessibilidade, conforme as normas da ABNT; e quanto à disponibilidade de equipamentos e materiais o que mais precisava adequação era a aquisição de veículo de uso próprio para o CRAS.

6.3. Caracterização dos Serviços prestados

Em relação às **ações e atividades desenvolvidas no âmbito do PAIF**, questionadas no Censo CRAS 2013²⁷, 61,9% dos CRASs ofertavam todos os serviços relacionados; enquanto 38,1% ofertavam pelo menos 70% destes; sendo que o acompanhamento de famílias com presença de trabalho infantil era realizado em 20% deles. Um percentual de 85% dos CRASs ofertavam serviços a grupos de família, no âmbito do PAIF, totalizando 82 grupos disponíveis na microrregião, com 1.640 famílias participando regularmente dos grupos e, entre os seus participantes, 1.274 eram mulheres.

Em geral, as mulheres sempre participam mais das atividades no CRAS, seja pelo tipo de atividade desenvolvida, que desperta maior interesse delas, como aulas de artesanato, instrumentos musicais, dança; seja pelo horário em que as atividades são desenvolvidas, em que muitos homens em idade economicamente ativa estão no trabalho; seja pela própria condição de que a mulher se dedica mais ao acompanhamento dos filhos, e, ao acompanhá-los ao CRAS, acabam se interessando pelas atividades também.

No que diz respeito, ao **SCFV**, 100% dos CRASs o desenvolviam, mas nem todos realizavam este serviço em todas as faixas etárias previstas (Tabela 4); sendo que os grupos mais frequentes eram o de crianças/adolescentes de 6 a 15 anos de idade e o

²⁷ As ações questionadas no Censo CRAS são: recepção, acolhida realizada por técnicos de nível médio, acolhida realizada por técnicos de nível superior, acompanhamento de famílias, acompanhamento prioritário de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF, acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (pessoas idosas), acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (pessoas com deficiência), acompanhamento a famílias com presença de trabalho infantil, acompanhamento a famílias atendidas com benefícios eventuais, atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, Grupo/Oficina com famílias, visitas domiciliares, deslocamento da Equipe para atendimento e oferta de serviço em localidades distantes, palestras, campanhas ou eventos comunitários, apoio para obtenção de documentação pessoal, orientação/acompanhamento para inserção no BPC, encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial, encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas, encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais, encaminhamento para inserção/Atualização de famílias no Cadastro Único, acompanhamento dos encaminhamentos realizados. (MDS, 2013a)

de idosos, respectivamente. Vale acrescentar que 55% dos CRASs, ainda, apresentavam rede referenciada para prestação de serviços de proteção social básica em seus territórios. Em síntese, existiam 396 grupos ofertados no SCFV na Microrregião de Ubá, com 4.611 participantes; sendo 170 pessoas com pelo menos uma deficiência.

Tabela 4: Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.

Serviço por faixa etária	Percentual de CRAS	Nº de grupos	Nº de participantes	Nº de participantes com pelo menos uma deficiência	Nº de participantes que recebem o BPC
Crianças de 0 a 6 anos de idade	85%	50	537	14	7
Crianças de 6 a 15 anos de idade	95%	227	2.297	108	55
Jovens de 15 a 17 anos de idade	90%	52	654	14	12
Idosos	100%	67	1.123	34	Não informado

Fonte: MDS (2013a).

Sobre a **concessão de benefícios eventuais**, 60% dos CRASs ofertavam esses benefícios, sendo que destes, 66,6% concediam auxílio funeral; 8,3% auxílio natalidade; 75% benefícios relacionados à insegurança alimentar; 50% passagens e 50% concediam outros tipos de benefícios. A concessão de benefícios eventuais é fundamental naqueles casos em que a família se encontra altamente vulnerável e com privações de necessidades básicas essenciais, mas não deve constituir um fim em si mesma. É preciso verificar as vulnerabilidades da família com um olhar integrado e procurar inseri-la no PAIF, para um melhor acompanhamento. Acredita-se que, se não for assim, corre-se o risco da presença de benefícios eventuais dentro do CRAS, da manutenção de práticas assistencialistas e pontuais, que inviabilizam a proteção social básica de fato, descaracterizando uma política que se baseia no desenvolvimento de potencialidades dos que dela necessitam.

Com relação à caracterização dos serviços prestados pelos CRASs, todos ofertavam ações do PAIF e SCFV, sendo que este, com variações na disponibilidade de serviços por faixa de idade, com exceção do serviço para idosos que era ofertado em 100% dos CRASs; enquanto 60% realizavam a concessão de benefícios eventuais. É importante ressaltar que o Censo permite um monitoramento quantitativo dos serviços e, embora este seja um resultado positivo, não é possível afirmar sobre a qualidade dos serviços prestados, a frequência da participação e a forma de prestação dos mesmos; se

há metodologias coerentes para a emancipação das famílias ou manutenção de práticas assistencialistas desvirtuando a noção de direito social, pois isto só é conseguido com um monitoramento in loco.

6.4. Gestão do território

Com respeito à gestão do território, 60% dos CRASs apresentavam **mapa do território de abrangência**. Conforme MDS (2013c), embora muitos CRASs afirmem que possuem um mapa do seu território de abrangência, em muitos deles, principalmente nos municípios com até 20.000 habitantes, que, no caso da Microrregião de Ubá/MG eram 15, a referência de abrangência territorial da própria unidade é o município inteiro, sem considerar suas diferenças e desigualdades intraurbanas.

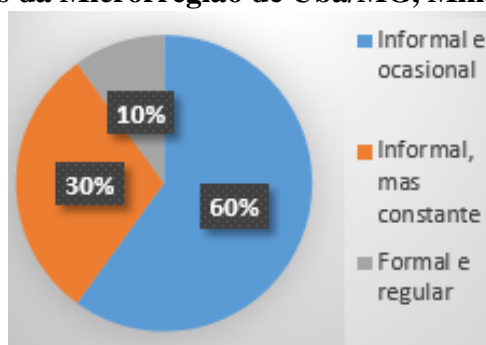
Quanto à presença de **comunidades tradicionais** em seus territórios, 20% dos CRASs apresentavam comunidades quilombolas, sendo que nenhum dos CRASs apresentava profissionais com capacitação específica para lidar com estas comunidades, nem diagnósticos específicos sobre as suas vulnerabilidades, além de não apresentar integrantes na equipe do CRAS provenientes destas comunidades, ou mesmo, articulação com órgãos públicos e entidades não governamentais de representação ou defesa de direitos, com atuação específica referente às comunidades em questão. Dos CRASs que tinham comunidades quilombolas, apenas 25% declararam apresentar profissionais com vivência e/ou experiências específicas junto às comunidades atendidas e 25% que apresentavam estratégias/metodologias específicas de atendimento para este tipo de comunidade.

Segundo Carvalho e Silveira (2011), para o trabalho com comunidades quilombolas e indígenas, é importante a aquisição de conhecimento sobre os processos organizativos e de mobilização destas comunidades, saberes indispensáveis à atuação condizente com uma vigilância socioassistencial adequada para estes tipos de territórios e com vistas a trabalhar as potencialidades emancipatórias destas famílias. Nesse sentido, as equipes dos CRASs da Microrregião de Ubá se encontram despreparadas para o atendimento específicos das comunidades quilombolas existentes em seus territórios.

Em relação à **forma de participação dos usuários nas atividades de planejamento do CRAS**, em apenas 10% deles a participação ocorria de maneira formal e regular (Gráfico 10). Conforme MDS (2013b), a participação dos usuários, como sujeitos legítimos no processo de construção, avaliação e garantia da qualidade

dos serviços socioassistenciais, deve ser assegurada, o que ainda é bem incipiente na Microrregião, em função da elevada participação informal.

Gráfico 10: Formas de participação dos usuários no planejamento de ações dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.

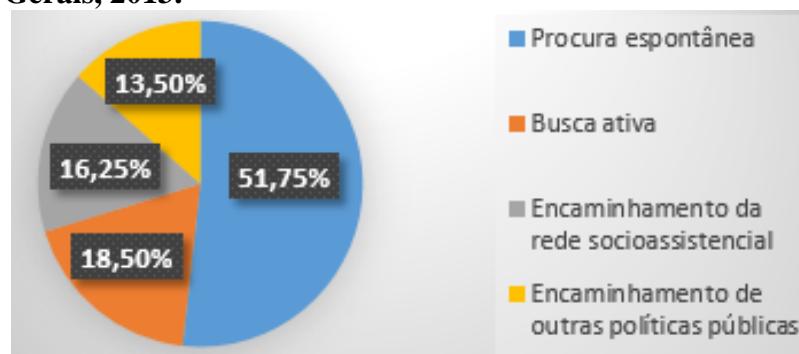


Fonte: MDS (2013a).

Nesse âmbito, a atenção por parte das equipes e coordenação dos CRASs da Microrregião deve se concentrar para implantar formas de viabilizar a participação dos usuários nas atividades de planejamento do CRAS.

Quanto às **formas de acesso dos usuários aos serviços do CRAS (Gráfico 11)**, a principal forma de acesso da Microrregião foi a procura espontânea (51,75%).

Gráfico 11: Formas de acesso do usuário aos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.



Fonte: MDS (2013a).

A busca ativa (18,5%) deveria ser mais expressiva, porque o fundamento do CRAS é a prevenção, antecipando a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social. Nesse sentido, este percentual baixo pode estar relacionado à ênfase do trabalho no atendimento de demandas emergenciais apresentadas pelas famílias in loco e uma consequente redução da busca ativa nos territórios.

Quanto aos **principais objetivos das ações da busca ativa**, 85% dos CRASs responderam que a realizavam para Inclusão no CadÚnico; 85% para atualização do

CadÚnico; 70% para inclusão no PBF; 75% para inclusão no BPC; 80% para inclusão no acompanhamento familiar do PAIF; 95% para inclusão nos SCFV executados no CRAS; e, ainda, 50% responderam que realizam a busca ativa com outros objetivos principais.

Conforme MDS (2009b), a busca ativa tem por foco incluir “os invisíveis”, isto é, os potenciais usuários do SUAS, cuja demanda não é espontânea ou encaminhada por outras instâncias, de forma a contribuir para a sensibilização da população do território, em termos da participação em ações e serviços ofertados pelo CRAS ou demais unidades da rede socioassistencial do seu território. Verificou-se que, com relação aos principais objetivos da busca ativa, a maioria dos CRASs vem cumprindo com as demandas previstas no Manual de Orientações Técnicas do CRAS.

Em relação à **disponibilidade de informações sobre as famílias beneficiárias e de acesso aos sistemas informatizados do Governo Federal**, pela análise dos dados coletados, os CRASs da Microrregião apresentavam instrumentos para monitoramento das suas ações e serviços, com algumas diferenciações (Tabela 5), que podem comprometer o trabalho adequado de alguns Centros.

Tabela 5: Disponibilidade de informações sobre as famílias beneficiárias e de acesso aos sistemas informatizados do Governo Federal dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2013.

Listagens disponíveis e Acessibilidade a Sistemas do Governo Federal	%
Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF)	95
Beneficiários do PBF em descumprimento das condicionalidades (educação)	90
Beneficiários do PBF em descumprimento das condicionalidades (saúde)	85
Famílias inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal	75
Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) /Idoso	75
Beneficiários do BPC/ Pessoas com Deficiência	30
Acesso ao CadÚnico	90
Acesso ao Sistema Integrado de gestão de Condicionalidades do PBF-(SICON)	75
Sistema de Informações do Programa BPC na Escola	35
Acesso ao Sistema de Emissão da Carteira do Idoso (SUASWEB)	60
Acesso ao Registro Mensal de Atendimentos (RMA)	70

Fonte: MDS (2013a).

Conforme MDS (2009b), dentre as ações relativas ao registro de informações dentro do CRAS, destacam-se: a definição dos instrumentos para monitoramento das ações e serviços; a definição dos responsáveis pelo preenchimento dos sistemas; definição de informações que deverão ser sistematizadas de modo a garantir a adequada alimentação dos sistemas da Rede SUAS e outros sistemas nacionais instituídos; definição de fluxos e instrumentos de encaminhamento entre proteção básica e especial; definição de instrumento para registro do acompanhamento das famílias usuárias e

sistemática de trabalho interna ao CRAS. Assim, conforme dados do Censo, pode-se dizer que alguns CRASs precisam de uma maior organização, atualização e sistematização de dados sobre seus serviços, para embasar seus planejamentos e viabilizar as suas ações de proteção social.

Quanto à **utilização do Prontuário SUAS²⁸**, modelo disponibilizado pelo governo federal para cadastro das famílias, 40% dos CRASs o utilizavam, enquanto os outros 60% justificaram sua não utilização da seguinte maneira: já possuíam outro modelo de prontuário (45%), receberam em quantidade menor que a demanda (10%), consideravam que o instrumento tem um número muito grande de variáveis (5%). Verificou-se que 15% dos CRASs não declararam se de fato apresentavam outro tipo de prontuário, ficando uma incógnita sobre a atuação da utilização do Prontuário.

Segundo MDS (2009b), para acompanhamento das informações sobre as famílias, os CRASs devem adotar prontuários que permitam o registro do histórico pessoal/familiar, os eventos de violência ou negligência doméstica, casos de violação de direitos, a condição de pertencimento a programas ou benefícios de transferência de renda, os encaminhamentos realizados, o retorno dos encaminhamentos, a inserção em SCFV, as visitas domiciliares, as entrevistas realizadas e a descrição do plano de acompanhamento familiar, quando pertinente. Assim, a adoção e manutenção de um prontuário atualizado são essenciais para embasamento dos planejamentos de ações e serviços dentro do CRAS.

Conclui-se com respeito à gestão territorial que esta se encontra pouco consistente na Microrregião de Ubá, porque os processos de produção e utilização de informações pelos agentes públicos dos CRASs, as condições de acesso das famílias, a forma de participação dos usuários nos processos de gestão do CRAS não são compatíveis com uma vigilância socioassistencial adequada, para a redução das vulnerabilidades sociais em seus territórios.

7. CONCLUSÕES

Em função da análise quantitativa dos dados do Censo SUAS CRAS 2013, foram verificadas evidências positivas e negativas sobre os CRASs da Microrregião de

²⁸ O Prontuário SUAS é um instrumental técnico que visa auxiliar o trabalho dos profissionais, organizando as informações indispensáveis à realização do trabalho social com as famílias e registrando o planejamento e o histórico do acompanhamento familiar. De maneira geral, os profissionais e as unidades de CRAS e CREAS já registram estas informações. No entanto, aqui se coloca uma proposta de padronização das informações ao nível nacional sobre informações mínimas que devem ser coletadas para o acompanhamento familiar. O Prontuário é um formulário em papel que deve ser preenchido para cada família que entra em acompanhamento e a versão Informatizada do Prontuário ainda está em fase de planejamento, sendo prevista para 2014. (MDS, 2015c)

Ubá, podendo-se concluir que eles atendiam em parte as normativas do SUAS, com relação à Proteção Social Básica.

Todos os municípios apresentavam pelo menos uma unidade de CRAS, sendo que todas eram devidamente localizadas, identificadas, com uma prestação contínua de serviços do PAIF e SCFV e abertas ao público por oito ou mais horas por dia; cenário que confirma a presença de equipamentos e serviços de proteção social básica no local.

Ao se analisar detalhadamente as condições da estrutura física dos CRASs, pode ser verificado que, mesmo os CRASs que se encontravam em espaço físico próprio, nem todos tinham sido projetados para este fim, constituindo aproveitamento de espaços municipais já existentes, não apresentando o número de cômodos exigido, e, ainda, em alguns casos, com seu espaço compartilhado fora dos critérios legais. Outra questão relevante verificada foi a falta de acessibilidade conforme as normas da ABNT (85%), para pessoas com deficiência ou idosos, que representa uma incoerência com a proteção social, que precisa conceder a segurança de acolhida e convivência para seus usuários.

Assim como o espaço físico, a disponibilidade de recursos existentes para uma efetiva implementação da vigilância socioassistencial na Microrregião, não se apresenta de forma linear em seus CRASs; sendo, em geral, insuficiente pela falta ou pouca frequência constatada de mapas de seus territórios de abrangência; disponibilidade de veículo próprio; percentual de busca ativa pouco expressivo; de capacitação das equipes para o trabalho com comunidades quilombolas existentes na região; baixíssima participação social de seus usuários no planejamento de ações do CRAS, necessitando que as ações sejam ampliadas, no sentido de melhorar a qualidade das relações dos executores dos serviços com os seus usuários, pelo incremento da busca ativa e conhecimento da realidade social de seus territórios de abrangência, pela manutenção atualizada de listagens de famílias em condições de vulnerabilidade social com vias à concessão de direitos socioassistenciais.

Nesse sentido, pode-se concluir que, para o atendimento da NOB/SUAS-2005, é preciso concentrar esforços no aumento de recursos econômicos, por parte do poder público municipal, para investimento em uma maior adequação de estrutura física, capacitação das equipes e aquisição de veículo para os CRASs, visando uma otimização dos serviços prestados. Além disso, por parte das equipes de referência dos CRASs, uma maior gestão territorial de sua área de abrangência, para que se estabeleça uma oferta adequada de serviços protetivos em consonância com as demandas reais de seus usuários e uma maior percepção por parte de seus usuários de que o CRAS é um patrimônio da sua comunidade.

Outra conclusão importante verificada com a pesquisa é que o monitoramento quantitativo à distância pelo MDS, apesar da sua relevante importância, não evidencia a qualidade dos serviços prestados, que exigiria um monitoramento *in loco*, para uma verificação mais apurada sobre em que aspectos e de que forma estão sendo realizadas a concessão de direitos no âmbito dos CRASs.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

ARRIAGADA, I. Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos e políticas. **Revista de la CEPAL**, Santiago: n. 65, p. 85-102, oct. 1998.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORDENAVE, J. E. D. **Participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos; v. 95).

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho**. Brasília: Editora UnB, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**: lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993.

CARVALHO, A. M. P. de; SILVEIRA, I. M. M. da. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In: CRUS, J. (Org.). **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: Uma Contribuição Necessária para Ressignificar as Ofertas e Consolidar o Direito Socioassistencial**. Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2011. p. 143-172.

CASTRO, J. A. de; CARDOSO Jr., J. C. Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. p. 261-318.

COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Resolução nº 06 de 01 de julho de 2008**. Brasília: CIT, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011**. Brasília: CNAS, 2011.

DRAIBE, S. M. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

_____. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista.** Políticas Públicas: proteção e emancipação, 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

FERREIRA, S. S. **NOB-RH Anotada e Comentada.** Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FONSECA, M. T. N. M. Famílias e políticas públicas: subsídios para a formulação e gestão das políticas com e para famílias. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 1, n. 2, p. 1-13, dez. 2006.

FREITAS, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálasys**, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007.

GIDDENS, A. **Modernidade e Identidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 10, v. 2, p. 357-363, 2005.

JACCOUD, L. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferências de renda. **IPEA**, Texto para discussão, n. 1.298, 2006.

_____. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. **IPEA**, Texto para discussão, n. 1.372, 2009.

LIMA, H. F. **O modelo de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus desafios à garantia dos direitos sociais.** 2012. 156f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LORETO, M. das D. S. de. Família na contemporaneidade: Estudos e intervenção social. In: **XX Congresso Brasileiro de Economia Doméstica, VIII Encontro Latino-americano de Economia Doméstica, I Encontro Internacional de Economia Doméstica**, 1., Fortaleza-CE: UFC, 2009.

MINISTÉRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **IV Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2003.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. **A melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços.** 1 ed. Brasília: MDS, 2009a.

_____. **Assistência Social.** 2015a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 1 fev. 2015.

_____. **Censo SUAS CRAS 2013.** 2013a. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 2 jan. 2015.

_____. **CRAS Censo SUAS 2012 Resultados.** 2013b. Brasília: MDS, SNAS, CGVIS, 2013.

_____. **Monitoramento do SUAS.** 2015b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/monitoramento/monitoramento-do-suas/monitoramento-do-suas>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS 2005.** Brasília: MDS, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS 2012.** Brasília: MDS, 2012a.

_____. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília: MDS, 2009b.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF vol. 1.: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2012b.

_____. **Prontuário SUAS.** 2015c. Disponível em: www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/suas-sistema-unico-de-assistencia-social/suas-2013-prontuario-suas. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. **Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo: passo a passo.** Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Básica, 2013c.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais:** Resolução N° 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009c.

MIOTO, R. C. T.; LIMA, T. C. S. de. Quem cobre as insuficiências das políticas públicas?: aportes para o debate sobre o papel da família na provisão de bem-estar social. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2.,** São Luís-Maranhão: UFMA, 2005.

PETRINI, J.C. **Pós-modernidade e família.** Bauru: EDUSC, 2003.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. M. V. de A. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In: PASTORINI, A.; ALVES, A. M.; GALIZIA, S. V. (Org.). **Estado e cidadania: Reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 17-43.

SPOSATI, A. Modelo de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.

SUBIRATS, J. Quais políticas públicas para qual crise? Transformação social e intervenção do Estado. In: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. de S.; RODRIGUES, M. (Org.). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão.** Brasília: MDS, UNESCO, 2010. p. 103-126.

ARTIGO 3

DESAFIOS E POTENCIALIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA PSB NA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG, SEGUNDO SEUS EXECUTORES

DESAFIOS E POTENCIALIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA PSB NA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG, SEGUNDO SEUS EXECUTORES

1. RESUMO

A avaliação da implementação de políticas públicas possibilita aprimorar e fundamentar as tomadas de decisões pelos seus formuladores e executores, em face às medidas de controle social. Em especial nas políticas públicas sociais, a avaliação deste processo visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, as interações estabelecidas com os usuários, a identificação de barreiras e obstáculos à sua implementação e a geração de dados para sua reprogramação, quando necessário. Nesse contexto, objetivou-se, por meio de entrevistas e observação direta, analisar o processo de implementação da proteção social básica, em uma abordagem bottom-up, buscando-se examinar as percepções dos executores desta política dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como lócus da PSB do SUAS. Os principais resultados evidenciam que, quanto às potencialidades, tem se construído uma relação entre o usuário e o CRAS, como um ponto de referência municipal de acolhida e de orientação, possibilitando uma sequência do trabalho na área da assistência, que antes eram muito dispersas e sem uma orientação política. Em relação aos usuários que participam regularmente de suas atividades, verificam-se, como potencialidades, a aquisição de direitos, o resgate da autoestima, o fortalecimento de vínculos entre usuários que enfrentam realidades semelhantes, a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento de autonomia, com perspectivas de um futuro melhor pelos conhecimentos adquiridos no Centro. Os desafios principais a serem enfrentados foram: estímulo à participação de famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco social prioritário, com privações de necessidades humanas básicas, nas atividades ofertadas pelo CRAS; expansão de recursos humanos e físicos; da vigilância socioassistencial; a construção de planejamentos de atividades de forma coletiva, com formas explícitas de monitoramento e avaliação; a expansão da formação de redes e intersetorialidade; a sobrecarga dos profissionais pela dedicação às questões relacionadas à proteção especial, em função da ausência deste serviço em muitos dos municípios; a precarização dos vínculos de trabalho; o incremento da capacitação das equipes; o enfrentamento da política de assistência atravessada pela filantropia e pela urgência, com ações fragmentadas. Nesse sentido pode-se concluir que, segundo a percepção de seus executores, apesar das potencialidades existentes, são muitos os desafios a serem enfrentados pelos CRASs para se efetivarem como uma política de direitos.

Palavras Chave: Proteção Social Básica; Implementação; Percepções dos executores.

CHALLENGES AND POTENCIAL IN THE IMPLEMENTATION OF PSB IN THE MICROREGION OF UBÁ/MG, ACORDING WIH ITS IMPLEMENTERS

2. ABSTRACT

The evaluation of the implementation of public policies enables to improve and support decisions made by its formulators and implementers, in relation to measures of social control. Especially in social public policies, the evaluation of this process aims to monitor and evaluate the execution of procedures of the programs implantation, the interactions established with users, the identification of barriers and obstacles to its

implementation and the generation of information for its reprogramming, when necessary. In this context, the objective was, by means of interviews and direct observation, analyzing the process of implementation of basic social protection, in a *bottom-up* approach, seeking to examine the perceptions of the executors of this policy of Social Assistance Reference Centers (CRASs) of the Microregion of Ubá/MG, concerning the potentialities achieved and the challenges to be faced by CRAS, as the *locus* of Basic Social Protection (PSB) of Unified Social Assistance System (SUAS). The main results show in relation to the potentialities that a relationship between the user and the CRAS has been built, as a point of reference for municipal acceptance and guidance, enabling a sequence of work in the area of assistance, which were widely dispersed and without a political orientation. For users who regularly participate in the activities of CRAS, there are, as potentialities, the acquisition of rights, the recovery of self-esteem, the strengthening of ties between users who face similar situations, the improvement of quality of life, the development of autonomy, with prospects for a better future by knowledge acquired in the Center. The main challenges to be faced were: stimulating the participation of families and individuals in situation of vulnerability and priority social risk with deprivation of basic human needs in the activities offered by the CRAS; expansion of human and physical resources; the social assistance surveillance; the construction planning activities in a collective way, with explicit forms of monitoring and evaluation; the expansion of the networks and intersectionality; the overload of work by the professionals for their dedication to the issues related to special protection, due the absence of this service in many of the municipalities; the precariousness of employment ties; the increase in the training of the teams; the confronting of assistance policy crossed by philanthropy and by urgency, with fragmented actions. In this sense it can be concluded that, according to the perception of the executors of CRASs, in spite of the potential gathered there, there are many challenges to be faced by they to be actualize as a politics of rights.

Keywords: Basic Social Protection; Implementation; Implementers Perception.

3. INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, com vias a garantir melhores informações, sobre as quais os formuladores possam fundamentar suas decisões e melhorar a prestação de contas sobre as políticas públicas. Assim, avaliar é um processo importante que busca analisar as ações do governo quanto ao cumprimento de sua função social e propor mudanças para o aprimoramento de suas políticas (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Na década de 1970, o estudo de políticas públicas indica haver um elo perdido, exatamente entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação (RUA, 1998). A implementação merece atenção especial, segundo Carvalho et al. (2010), por ser a fase de execução da política que possibilita que metas definidas sejam

alcançadas com sucesso, sendo um processo dependente diretamente da ação, do preparo e motivação de seus implementadores.

Nesse sentido, Souza (2003) relata que modelos de análise bottom-up de políticas públicas ganharam importância a partir do estudo de Michael Lipsky (1980), que colocou em evidência que os modelos de análise de políticas públicas eram muito concentrados em seus decisores, deixando de lado as considerações de seus implementadores. Assim, as pesquisas nessa área, sem desprezar os modelos top-down, passaram a usar análises bottom-up, partindo das premissas de analisar a política pública a partir da ação de seus implementadores, de forma a concentrar mais a análise na natureza do problema que a política busca responder, descrevendo e analisando as redes de implementação existentes.

Assim, em uma avaliação do processo de implementação, Carneiro (2004, p. 88) aponta que “as informações geradas na ponta de linha, na interação com os usuários, são centrais. Elas estruturam todo o processo e são a matéria-prima do sistema de informação”. Só que a rotina das ações na área da assistência é palco de urgências e decisões que lidam com situações humanas limítrofes, como a fome, a morte, o abandono, o que, de certa forma, conduz à postergação do planejamento e mensuração, contribuindo para uma reflexão distanciada da prática imediata e da avaliação sobre o que se faz. Tal situação é uma das razões pela qual a avaliação pode e deve ser desenvolvida por agentes externos à administração pública, como universidades e centros de pesquisa, no sentido de dar maior imparcialidade aos seus resultados.

Desse modo, a presente pesquisa buscou responder aos seguintes questionamentos: Quais as potencialidades alcançadas pelas famílias referenciadas ao CRAS, durante a fase de implementação da política de proteção social básica? Quais os desafios que as equipes do CRAS têm enfrentado para efetivar a PSB, conforme a PNAS?

Especificamente, objetivou-se, neste artigo, examinar o perfil sociodemográfico dos executores da política e suas percepções quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como *lócus* da PSB do SUAS, com vias a avaliar o seu processo de implementação.

4. REVISÃO DE LITERATURA

4.1. O ciclo das Políticas Públicas

Segundo Belloni *et al.* (2007, p. 44), “política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade.” Assim, por estar voltada para a sociedade e envolver recursos

sociais, deve ser sistematicamente avaliada quanto à sua relevância e adequação às necessidades sociais, abordando os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade²⁹ das ações empreendidas.

Conforme Lima Júnior et al. (1978), considera-se que o processo de avaliação pode ser definido como

a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes (LIMA JR. et al., 1978, p. 4-5).

Outro recurso importante quando se considera a análise das políticas públicas é o denominado ciclo das políticas públicas, que, segundo Couto (1988) apud Frey (2000), é um recurso que, devido ao caráter dinâmico que pode ocorrer nos processos de elaboração e implementação da política, possibilita subdividir o agir político em fases parciais do processo político-administrativo de resolução dos problemas. Na prática é difícil fazer uma distinção clara entre as fases do ciclo das políticas públicas, como ressalta Souza (2006), no entanto isto não significa que este modelo não seja adequado, como instrumento de análise das mesmas.

Assim, sob um ponto de vista analítico, Frey (2000) propõe as seguintes fases do ciclo das políticas públicas: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Segundo o referido autor, a percepção e definição de problemas, trata-se da compreensão de como uma questão em face a um número infinito de campos prováveis de atuação política, vai se tornando relevante, ao ponto de vir a se tornar uma questão de política pública.

Na fase do agenda setting ou formação de agenda é que um determinado tema é inserido efetivamente na pauta da política atual, mediante, conforme Frey (2000, p. 227) “uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política”.

No que diz respeito à fase de elaboração de programas e de decisão, Frey (2000) afirma que é o momento da escolha, após um exaustivo processo de conflito entre atores

²⁹ Silva (2001) descreve eficiência como sendo a relação entre os custos despendidos e benefícios do programa; eficácia como o grau em que os objetivos e metas são alcançados na população beneficiária, em um determinado período de tempo; enquanto que a efetividade refere-se à relação entre resultados e objetivos, como uma medida de impacto.

influentes na política e administração, da opção mais apropriada entre várias alternativas de ação, estabelecendo-se a formulação da política.

A implementação trata-se do conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, que são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos nas fases anteriores do ciclo da política. Desse modo, “trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente” (RUA, 1998, p. 12). Segundo Frey (2000), no que tange à análise dos processos da implementação,

podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do porquê (FREY, 2000, p. 228, grifo do autor).

A fase da avaliação de políticas e da correção de ação, leva em conta os impactos e as funções cumpridas pela política, que podem levar ao que Prittwitz (1994), apud Frey (2000), denominou de aprendizagem política. Enfim, a avaliação contribui para o desenvolvimento e geração de processos adaptativos das ferramentas e formas de ação pública, que podem ou não por fim a um ciclo político e/ou iniciar outro.

O processo de avaliação apresenta três modalidades, em função de seus objetivos: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto (GARCIA, 2001, CARVALHO, 2003, COSTA; CASTANHAR, 2003). A avaliação de metas tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança; trata-se, pois, de uma avaliação ex post facto (COSTA; CASTANHAR, 2003). A avaliação de processos visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades (CARVALHO, 2003, COSTA; CASTANHAR, 2003). Já a avaliação de impacto, conforme Carvalho (2003, p.186), “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”.

4.2. Implementação de Políticas Públicas

O estudo da implementação de políticas públicas apresenta várias justificativas, segundo Faria (2012, p. 11):

(a) pelo fato de esse processo frequentemente acarretar alguma forma de frustração para os decisores, muitas vezes eleitos com o propósito de priorizar/solucionar determinadas questões percebidas como problemáticas

pelo cidadão/eleitor; (b) pelo reconhecimento de que a política não se traduz em prática, e muito menos em resultado bem-sucedido, pela simples disposição de autoridade, autorização e mobilização de recursos e expertise; (c) pela necessidade de se maximizar o impacto do gasto público; (d) pela necessidade de se monitorar o comportamento dos agentes mobilizados para a implementação; (e) para se produzir informações necessárias para que políticas futuras possam ser mais bem sucedidas; e (f) para que a máquina estatal, de complexidade crescente, seja mais amplamente compreendida.

Ao realizar uma revisão de literatura sobre implementação de políticas públicas, Lipsky (1980) ressalta que, muitas vezes, estas análises ficam restritas em como as ações colocadas em curso são diferentes das planejadas, com foco nos erros que acontecem. O autor aponta uma lacuna destas pesquisas em abordar os burocratas de nível de rua³⁰, pois a discussão sobre o seu papel e a sua influência no processo de implementação é central para a compreensão do fato de como as ações são colocadas em prática, quais os fatores que influenciam a tomada de decisões, que, por sua vez, são permeadas por conflitos.

O autor supracitado destaca que estes burocratas é que estão na linha de frente, pressionados de um lado pelas demandas de serviços para aumentar a efetividade e, de outro, pelos cidadãos, para aumentarem a eficiência e a eficácia da política. Há, portanto, uma importância em estudá-los, já que são os responsáveis, na prática, pela mediação das relações entre o Estado e os cidadãos.

O papel dos mediadores está justamente na construção de relações de forma a conectar segmentos previamente desconectados, assim o elemento relacional está presente na discussão sobre mediação e permite evidenciar tanto em termos estruturais quanto dinâmicos, como ela ocorre e pode impactar o processo de implementação (LOTTA, 2012).

Segundo Nogueira (1998), a implementação de projetos e políticas sociais envolve a mobilização de recursos distintos: conhecimento (marco analítico), recursos organizacionais e institucionais (marco organizacional) e estratégias de manutenção ou ampliação da legitimidade da intervenção. O papel da gestão na fase de implementação é combinar e mediar esses diferentes recursos, para transformar intenções em produtos, que estejam condizentes com os resultados esperados pela política. Como analisam Costa e Bronzo (2012), respostas adequadas a problemas complexos, como é o caso das políticas sociais, não vem de certeza técnica, muito menos da vitória de uns sobre os

³⁰ Segundo Lipsky (1980), burocratas de nível de rua são funcionários que trabalham diretamente em contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais da saúde, entre outros.

outros, mas da capacidade de troca de pontos de vista, que possibilitem os implementadores atingirem pontos de equilíbrio.

Em contrapartida, analisa Rua (1998), os implementadores devem apresentar uma percepção clara sobre a política a ser implementada e isto nem sempre ocorre. Eles podem não ter noção de que efetivamente são implementadores de um processo abstrato, como é uma política e de sua complexidade. Na realidade, uma política pode não chegar a ser implementada, ser implementada parcialmente, ser implementada contraditoriamente aos seus objetivos, pode ter partes implementadas de maneira diversa do que foi previsto, sem contradições. Tudo isto depende da reação de interesses entre os agentes públicos envolvidos no processo e seus beneficiários diretos. A implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, em que as ações individuais vão influenciar os resultados alcançados. Não existe um processo acabado, existe um processo contínuo de uma política em mudança, dotado de relações complexas e de um mundo exterior também complexo e dinamicamente acelerado.

Segundo Pülzl e Treib (2007), de maneira geral, as pesquisas de implementação são subdivididas em três abordagens teóricas distintas: modelos top-down (ênfase sobre a capacidade dos tomadores de decisão), bottom-up (ênfase nos burocratas locais, como principais agentes da execução da implementação) e híbrido (tenta superar a divisão entre as duas abordagens, incorporando elementos dos dois modelos citados anteriormente e associando outros elementos teóricos).

Os referidos autores realizaram um estudo sobre os trinta anos de pesquisa sobre implementação, iniciadas após a publicação de Pressman e estudo pioneiro de Wildavsky, fazendo um balanço das investigações realizadas neste período, com destaque para as seguintes ideias: das diversas discussões existentes entre as abordagens top-down e bottom-up, ambos os lados parecem concordar que a implementação é um continuum entre a orientação central e a autonomia local, e que estes dois aspectos são relevantes para as pesquisas; os estudiosos da bottom-up convenceram a comunidade acadêmica que a implementação é muito mais do que a execução técnica de ordens políticas de cima para baixo, mas que o processo da política em curso deve ser sempre renovado e redefinido; entre os estudiosos da bottom-up e defensores da teoria híbrida é cada vez mais aceito que a implementação e a formulação de políticas são processos altamente interdependentes, sendo no mínimo necessário considerar o impacto da formulação da política para a implementação; fatores externos à política, como desenvolvimento econômico, devem ser levados em consideração, portanto, a política

não deve ser analisada isoladamente; os países apresentam diferentes estilos de implementação, que merecem ser evidenciados durante a pesquisa.

4.3. O desenho da PSB no âmbito do CRAS

O Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) são serviços complementares entre si, que compõem basicamente a essência da PSB prestada no âmbito dos CRAS. Para uma melhor compreensão da política, apresenta-se um desenho da PSB, composto por um esquema gráfico, que contribui no sentido de visualizar as ações envolvidas no processo de implementação desta política.

De acordo com a Figura 13, as famílias ou indivíduos chegam ao CRAS, por diversas formas, são acolhidas e podem, dependendo da vulnerabilidade social vivenciada e de sua vontade, serem acompanhadas pela equipe técnica de nível superior, por meio de um plano de acompanhamento familiar, composto de intervenções em ações particularizadas ou por meio de grupos de família, sob orientação da equipe, buscando-se atingir os objetivos propostos no plano. Outra forma de intervenção é o acompanhamento das famílias inseridas em ações do PAIF e oficinas do SCFV; e, quando a demanda não é de competência do CRAS, realiza-se os encaminhamentos necessários para outras unidades competentes.

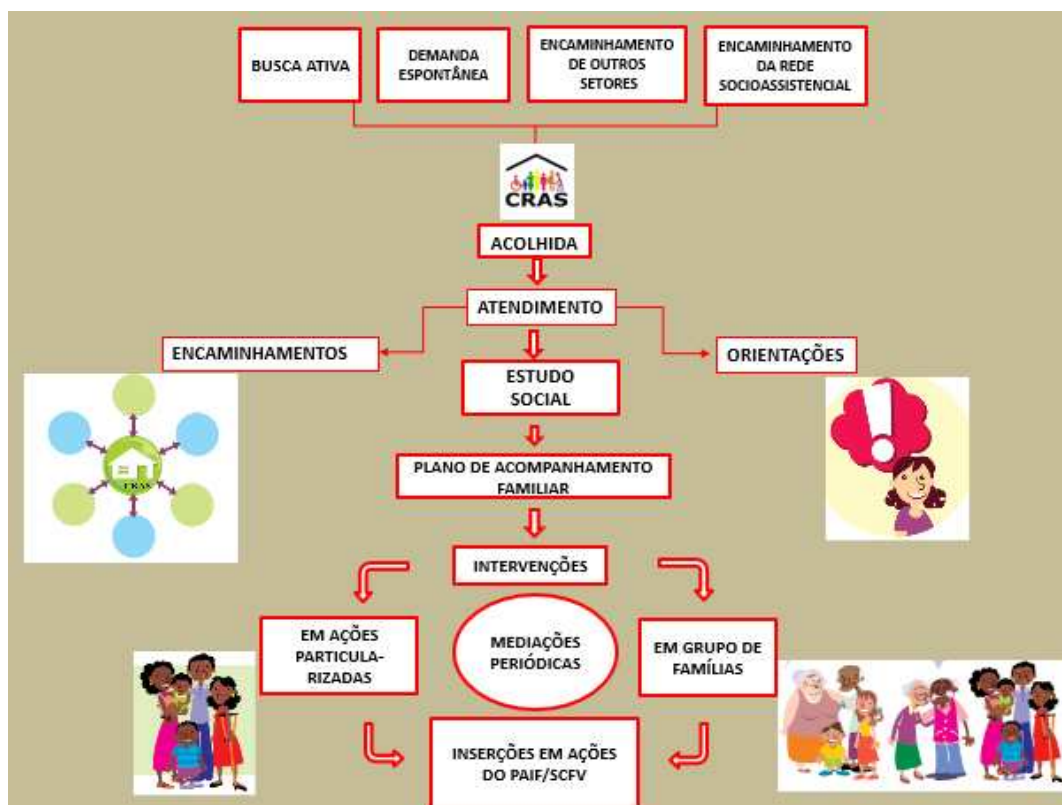


Figura 13: Desenho da PSB no âmbito dos CRAS

Fonte: MDS (2012b, p. 66), com adaptações.

O trabalho social a ser desenvolvido com famílias no PAIF, define-se conforme MDS (2012b, p. 12) como um

conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência.

O SCFV complementa o trabalho social com famílias, prevenindo a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social, sendo realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com seu ciclo de vida.

4.4. Gestão do trabalho como ferramenta essencial à implementação da Política de Assistência Social

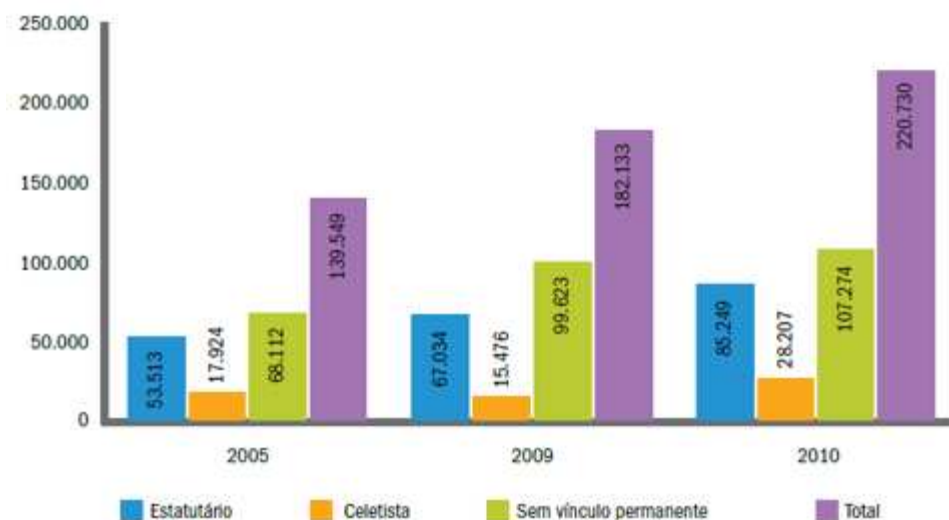
Na gestão do trabalho no âmbito do SUAS, na esfera pública da assistência social, segundo a NOB-RH/SUAS (2006), citado por Siveira (2011), ganham evidência temas, como a

admissão por concurso público; remuneração condigna; redução de jornada de trabalho; condições éticas e técnicas de trabalho; equipes de referência na gestão e nos serviços; saúde do trabalhador; segurança no trabalho; adequação ou construção de Planos de Carreira, Cargos e Salários – PCCS; reorganização da formação profissional às necessidades da política pública; e a implementação de uma Política Nacional de Capacitação, direcionada pelo princípio da educação permanente.

Nesse sentido, constata-se que legalmente a NOB-RH/SUAS (2006) define critérios norteadores para a gestão do trabalho da assistência no âmbito do SUAS, que procura garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores, o incentivo à qualificação, condições e carga horária adequadas de trabalho, a educação permanente dos seus trabalhadores, com vias à aquisição de saberes alinhados com a PNAS; entretanto, é sabido que a efetivação destes critérios na prática podem, ainda, não constituir parte da realidade, por diversas questões.

Observa-se conforme dados do Gráfico 12, que nos cinco anos relacionados o número de trabalhadores sem vínculo permanente mantêm-se em quantidade bem expressiva, apesar dos apelos legais.

Gráfico 12: Situação funcional dos trabalhadores da Rede Socioassistencial Pública (2005-2010), SUAS, Brasil.



Fonte: MDS (2015a, p. 9)

De acordo com MDS (2006), a capacitação dos trabalhadores deve ser direcionada para o desenvolvimento de habilidades técnicas e gerenciais, que garantam o efetivo exercício do controle social e o empoderamento dos seus usuários, apresentando por fundamento uma educação permanente, que deve ser praticada de forma:

- a) **sistemática e continuada:** por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação;
- b) **sustentável:** com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados;
- c) **participativa:** com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos;
- d) **nacionalizada:** com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades;
- e) **descentralizada:** executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios;
- f) **avaliada e monitorada:** com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social (MDS, 2006, p. 27, grifo do autor).

As novas requisições para o trabalho no âmbito da assistência social exigem profissionais, segundo Silveira (2011, p. 32), com “capacidade de exercer a autonomia, a crítica e a criatividade, nos processos de desenvolvimento de protagonismo, autonomia e participação, no projeto de ampliação dos direitos e dos mecanismos democráticos”, que venham a possibilitar a reestruturação do setor público na assistência social.

Nessa perspectiva, Sposati (2006) aponta que o principal mediador na prestação de serviços na área da assistência é o próprio profissional, mostrando o quanto uma efetiva intervenção no campo da assistência depende da qualificação destes profissionais.

Por outro lado, Raichelis (2011), ressalta que as definições da NOB-RH das equipes de referência, para os CRAS e CREAS envolvem um conjunto diversificado de profissões, que gera um processo de grande complexidade, no sentido que cada uma das categorias profissionais envolvidas tem, conforme a autora (2011, p. 57), “uma história particular de organização e de luta corporativa e sindical, com acúmulos e reivindicações específicas no que tange às condições de exercício do trabalho, aos conhecimentos e saberes e aos parâmetros ético-políticos orientadores do trabalho profissional”. Nessa perspectiva, é preciso considerar a ótica de um trabalho coletivo no SUAS, que, segundo Raichelis (2011, p. 57) é pautado no

- » Trabalho nos CRAS e CREAS como trabalho social e combinado;
- » Orientado por projetos profissionais que podem convergir, mas também se contrapor;
- » Que incorpora o acúmulo e as contribuições de diferentes profissões;
- » Mas que deve assimilar criticamente os conhecimentos e aportes daquelas que, como o Serviço Social, vem assumindo protagonismo histórico na elaboração de conhecimentos teóricos, técnicos e políticos que subsidiam os avanços da assistência social no país.

Esta forma de trabalho coletivo proposto revela lógicas do paradigma da complexidade, que tem como fundamento, segundo Serva et al. (2010, p. 283) “a interdisciplinaridade associada à pluralidade”, como tentativa de resgate da fragmentação dos conhecimentos ocorrida através das subespecializações ao longo dos últimos anos, em que as ciências voltam a se unir para uma melhor compreensão da realidade social.

Rizzotti (2011) ressalta que não se pode deixar de ter em mente que se trata de uma política pública que apresenta uma intencionalidade ética e política:

ética, porque se funda em valores e princípios que defendem a vida, a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a cidadania, o respeito à diversidade, entre outros, e política porque tem por direção a realização de direitos, a atenção a necessidades e ao desenvolvimento da autonomia com vistas à emancipação social, transformando uma realidade eivada de desigualdades sociais (RIZZOTTI, 2011, p. 102).

Entretanto, os discursos vigentes embora afirmem a necessidade de uma postura ética nas atividades sociais, a prática muitas vezes revela valores diferentes dos defendidos por Rizzotti e outros. Existem discursos e práticas justas, mas existem outras de aceitação de privilégios. Existe o discurso da igualdade e do respeito, mas existe o contraponto: a desigualdade, a discriminação e o preconceito. Existe preocupação com a cooperação e a solidariedade, mas tem o contraponto: o individualismo e a ambição sem medida. Há uma grande preocupação com a preservação dos recursos naturais, mas existe resistência de muitos em mudar hábitos que geram desperdício, poluição e agressão ao meio-ambiente. O campo ético é um campo polêmico, embora todos

concordem com os princípios que orientam a democracia, na prática há uma distância dos mesmos, além de situações em que é difícil saber como efetivá-los (ME, 2003).

Mas, segundo Morin (1982, p. 73), citado por Serva et al. (2010, p. 282), a complexidade não deve ser compreendida como complicação, “é necessário considerar que sempre por trás da ordem e da organização, existe a desordem marcada pelas incertezas, ou seja, a organização não pode ser reduzida à ordem, embora a comporte e a produza”.

Dentro dessa linha de argumentação, a Assistência Social para se concretizar precisa de profissionais bem qualificados, que tenham amplo conhecimento da PNAS, com um comprometimento ético e crítico, capaz de permear as relações estabelecidas entre as diferentes categorias profissionais e entre estes e seus usuários, sempre atentos à coerência entre o discurso e a ação. Os profissionais devem compreender que, por trás da complexidade, existe o espírito humano, o sujeito individual, a cultura, a sociedade, onde o pensamento tem, conforme Serva et al. (2010, p. 283), “uma auto-organização inerente aos seres vivos, como um fim em si mesmo”.

Torna-se pertinente trazer para o debate as indagações de Eunice Fávero (2009, p. 436), citadas por Rizzotti (2011, p. 114-115):

Como não instituir ou não repetir, no cotidiano de trabalho, práticas moralizadoras, tutelares, de disciplinarização da vida e de controle sobre os indivíduos, tão presentes em uma sociedade extremamente desigual, com marcas autoritárias e sem tradição democrática, que naturaliza a pobreza e criminaliza o pobre? Como instituir práticas cotidianas pautadas na competência ética, política, teórica e técnica, que privilegiem a voz e a participação dos sujeitos na condução de sua história? Como garantir respostas as situações apresentadas por essa população vinculadas ao valor da liberdade, que se expressa na autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais?

Essas indagações remetem, segundo Rizzotti (2011), ao novo perfil de trabalhador requerido pela assistência. Um profissional que se contrapõe à atitudes permeadas simplesmente de simpatia e bondade, sem preocupações com a garantia de direitos e com o impacto de suas ações, mas profissionais que pautam suas ações no valor da liberdade, segundo Rizzotti (2011, p.119) “expressa na autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais e numa concepção crítica da realidade”, onde devem ser priorizados processos públicos de tomada de decisões e exercício de poder coletivo.

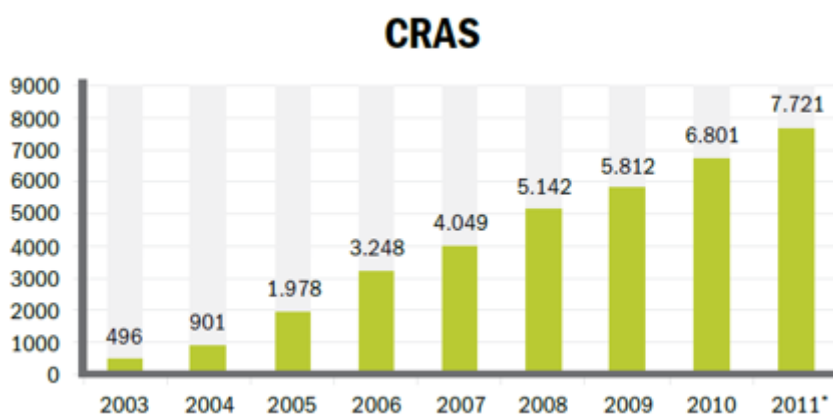
Para o alcance do novo perfil profissional exigido, Carvalho e Silveira (2011) apontam a relevância da aquisição de conhecimentos específicos sobre os redimensionamentos do mundo do trabalho que contemplam as populações sobrantes, que vivem em um mundo de tensões estabelecido por formas de exclusão e de inclusão

precárias. Conhecimentos estes, que contemplem as novas dimensões da pobreza; que propiciem delimitar territórios com populações em situações de vulnerabilidade e risco social; os processos organizativos e de mobilização destes grupos e comunidades; as configurações contemporâneas da família e a questão da formação de identidades nas trajetórias de pessoas e grupos, em meio a contextos de inseguranças, riscos e violências.

Assim, as referidas autoras dão ênfase a identificação da realidade do território como requisito primordial do exercício profissional no SUAS, “produzindo e sistematizando informações, definindo indicadores sociais, na construção de um plano estratégico de trabalho” (CARVALHO; SILVEIRA, 2011, p. 168).

Entretanto, Carneiro (2004) ressalta que a capacidade de intervenção na realidade social não surge espontaneamente, ela demanda competências que dependem de uma qualificação da equipe, pois não é fácil atuar no campo social. Segundo Carneiro (2004, p. 71) “se, de um lado, o conhecimento sobre o problema é limitado, devido à multicausalidade e à complexidade intrínseca dos problemas sociais, o conhecimento sobre as alternativas de intervenção ainda é precário”. As bases teóricas que sustentam as intervenções são frágeis e o ambiente de implementação é complexo, as condições sociais alteram-se de forma permanente, sem controle ou governabilidade sobre tais mudanças. Contudo, é inegável o alargamento do mercado de trabalho profissional de nível superior com a implantação do SUAS (Gráfico 13), que vem crescendo progressivamente.

Gráfico 13: Evolução da Implantação dos CRAS no Brasil - 2003/2011.



Fonte: MDS (2015a, p. 4)

Sobre esta questão, Silveira (2009), citado por Raichelis (2011), comenta sobre os riscos da implantação do SUAS, que depara com fragilidades de gestão e de participação em âmbito local, com limitações constitutivas de processos

descentralizadores em que se constata uma tendência dos municípios e estados a cumprirem requisitos mínimos para não perderem o financiamento, não se preocupando em estruturar adequadamente e com qualidade as equipes da rede socioassistencial, levando ao trabalho precário destes profissionais.

Assim, o aumento exponencial dos trabalhadores da assistência e sua insuficiente qualificação, segundo Silveira (2011), contribuem para a manutenção de atividades de caráter tradicional ou mesmo conservadoras, construídas historicamente no país, que mesmo sob a vigência das novas leis, primam pelo imediatismo das ações, que pouco ou nada impactam nas condições de vida da população.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo em questão foi desenvolvido com ênfase na abordagem bottom-up da implementação da política de PSB, considerando as percepções dos executores diretos desta política, materializada nos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, da Zona da Mata Mineira. A pesquisa caracterizou-se por uma abordagem qualitativa, com técnicas de coleta de dados na forma de entrevistas com roteiro semiestruturado e observação direta das atividades realizadas nos CRAS com mais de cinco anos de implantação da Microrregião, a saber: Dores do Turvo, Guarani, Mercês, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, Silveirânia, Tabuleiro, Tocantins, Ubá (2 Centros) e Visconde do Rio Branco; por constituírem unidades com maior tempo de consolidação na região, representando 57,15% do total de CRAS. A observação direta possibilitou a observação do espaço físico, da rotina do Centro, de atividades desenvolvidas pelas equipes e as formas de interação que são estabelecidas entre os profissionais e os usuários. Por meio da entrevista, pôde-se constatar o perfil sociodemográfico dos executores da PSB e as suas percepções quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como lócus da PSB do SUAS na Microrregião. A pesquisa foi desenvolvida entre os meses de agosto a novembro de 2014, por um período de três dias em cada Centro, totalizando 36 dias de campo.

A amostra do estudo foi composta intencionalmente por todos os seus coordenadores (12), todos os componentes da equipe técnica de nível superior (24) e médio (14), que se encontravam em exercício durante a pesquisa, e pelo menos um facilitador de oficina (13) dos doze CRAS selecionados; totalizando uma amostra com 63 componentes.

Para as entrevistas foram utilizados três modelos de roteiros de perguntas, um direcionado aos coordenadores (Apêndice A), outro à equipe técnica (Apêndice B) e

outro aos facilitadores de oficinas (Apêndice C) do CRAS. As categorias de análise investigadas junto aos coordenadores versaram sobre as seguintes temáticas: a dinâmica do processo de implementação e gestão do CRAS, compreendendo o conhecimento da política, recursos organizacionais e institucionais; estratégias de manutenção ou ampliação da legitimidade da intervenção; além das potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS. As categorias de análise direcionadas para a equipe técnica versaram sobre as ações desenvolvidas no CRAS; as relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais do CRAS e com profissionais de outras unidades públicas; e sobre potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS. Enquanto os facilitadores foram questionados sobre as mesmas questões supracitadas para a equipe técnica, exceto sobre relações estabelecidas com demais profissionais do CRAS e profissionais de outras unidades públicas, porque o facilitador atua diretamente mais com o usuário.

Para manutenção do sigilo sobre a identificação dos profissionais, optou-se por codificá-los da seguinte forma: coordenadores de A1 a A12; equipe técnica de nível superior de B1 a B24; nível médio de C1 a C14; facilitadores de D1 a D13, atribuindo-se a cada um deles o número pela ordem crescente em que foram entrevistados pela pesquisadora.

É importante ressaltar que, para o estudo investigado, todos participantes só foram integrados ao mesmo, após o esclarecimento do objetivo da pesquisa, sobre o sigilo de sua identificação nas informações prestadas, ciência e assinatura do TCLE. Assim, em todas as entrevistas, utilizou-se o gravador, sendo que as narrativas orais gravadas foram posteriormente submetidas à análise de conteúdo, conforme metodologia proposta por Bardin (2011).

Os dados quantitativos resultantes da análise qualitativa, foram sistematizados e analisados através da estatística descritiva, o que possibilitou as análises de média, frequência e sua correlação com as variáveis do estudo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Perfil sociodemográfico dos trabalhadores dos CRASs da Microrregião de Ubá-MG

Através dos dados apresentados na Tabela 6 sobre o perfil sociodemográfico dos trabalhadores dos CRAS, verificou-se que a média de idade deles foi de 32,75 anos; em todas as categorias profissionais analisadas os representantes do sexo feminino eram em maior número que os do sexo masculino; todos apresentavam escolaridade

compatível com o cargo, exceto no caso dos facilitadores (escolaridade mínima exigida/ensino médio); o vínculo empregatício mais frequente foi o contrato e o tempo de atuação no CRAS mais frequente foi de até 1 ano de trabalho, exceto para os facilitadores.

Tabela 6: Perfil Sociodemográfico dos trabalhadores dos CRAS da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2014.

Variáveis	Coordenadores	Nível Superior	Nível Médio	Facilitadores
Idade (média)	34	32	29	36
Sexo				
Feminino	91,8%	87,5%	78,6%	61,5%
Masculino	8,2%	12,5%	21,4%	38,5%
Escolaridade				
Ensino Fundamental	----	----	----	23,1%
Ensino Médio	----	----	64,3%	61,5%
Graduação	33,4%	33,4%	35,7%	15,4%
Pós Graduação	66,6%	66,6%	----	----
Vínculo empregatício				
Efetivo	25%	25%	42,9%	----
Contratado	41,6%	70,8%	50%	92,3%
Comissionado	33,4%	4,2%	----	----
Terceirizado	----	----	7,1%	7,7%
Tempo de trabalho no CRAS				
Até 1 ano	58,3%	45,8%	42,9%	23%
Entre 1 a 2 anos	16,7%	25%	21,4%	38,4%
Mais de 3 anos	25%	29,2%	35,7%	38,6%

Legenda: ---- Não houve representantes nesta categoria

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Na Microrregião de Ubá os vínculos não permanentes correspondiam, para os cargos de coordenação e equipe técnica de nível superior a 75% e para a equipe de nível médio, a 57,1% do total de trabalhadores. Além disso, a rotatividade no cargo de coordenação era bastante elevada, ao constatar-se que 58,3% dos profissionais possuíam até um ano de exercício na função, sendo que destes 57% tinham menos de 4 meses no cargo.

Esse tipo de dinâmica de flexibilização e precarização do trabalho observado na Microrregião é comum no campo das políticas sociais e, segundo Raichelis (2011), gera rebaixamento salarial, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança no emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações, decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada, sendo condizente com a realidade enfrentada em todo o país.

A referida autora ressalta que a dinâmica acelerada de implantação das unidades de CRAS levou à uma realidade atual de precarização do trabalho assalariado no SUAS, que é revelada quando se observa dados relativos, por exemplo, à estrutura trabalhista por vínculo empregatício. No Brasil, o número total de trabalhadores dos CRAS sem vínculo permanente, em 2005, totalizavam 34.057 pessoas, ampliando para 60.514 em 2010, ou seja, um aumento de 73,1%.

No entanto, as diretrizes contidas na NOB-RH/SUAS prevê a formação de equipes de referência constituídas por servidores efetivos, sendo que a forma de acesso aos cargos das equipes de referência dos CRASs deve ser o concurso público, que institucionaliza o servidor público como representante legal do Estado, de forma a garantir a continuidade da qualidade dos serviços prestados e o aproveitamento dos saberes adquiridos pelo trabalhador (FERREIRA, 2011).

Do total de coordenadores, 75% exerciam exclusivamente esta função, enquanto 25% acumulavam as funções de coordenador e técnico de nível superior do CRAS. No entanto, pela observação direta da realidade cotidiana dos CRAS, apurou-se que um maior número de coordenadores acabava por exercer outras funções além de sua competência, para suprir a ausência de profissionais que precisam ser admitidos para integrar as suas equipes ou, por outras vezes, pelo acúmulo de competências resultante de um limitado processo de gestão.

Segundo Ferreira (2011), é da competência do coordenador a organização das equipes e dos serviços que são realizados nos CRAS, o incremento do trabalho articulado entre os profissionais, promovendo o estímulo à troca e aquisição de novos saberes. Nesse sentido, o desempenho da função de coordenação, por si só, já é bastante abrangente, para que acumule outra função de técnico de nível superior, que implica em acréscimo de competências diferentes, com sobrecarga de trabalho, além de colocar em risco a qualificação dos serviços prestados pela unidade. Assim, os responsáveis pela gestão municipal da assistência social dos municípios que enfrentam esta realidade (Guarani, Piraúba e Silveirânia) devem concentrar esforços em constituir a equipe mínima de referência dos CRAS, para que seus coordenadores possam se dedicar exclusivamente à gestão.

No que tange à escolaridade, 50% dos coordenadores eram graduados em Serviço Social e os outros 50% em Psicologia. Do total de coordenadores que possuíam formação em nível de Pós-graduação (66,6%), 25% eram em gestão social ou pública, 33,4% em outras categorias relacionadas com os trabalhos executados no CRAS, como

políticas públicas, instrumentalidade do serviço social, desenvolvimento humano e saúde mental; e, ainda, 8,2% em área relacionada à Educação.

Segundo MDS (2009a, p. 64), o perfil do coordenador do CRAS deve conter: “escolaridade mínima de nível superior, concursado, com experiência em gestão pública; domínio da legislação referente à política nacional de assistência social e direitos sociais; conhecimento dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais”.

Desse modo, quanto ao quesito de escolaridade mínima exigida, todos os coordenadores atendiam às normas legais. Além disso, observou-se que pelo menos 25% deles apresentavam Pós-graduação em gestão social ou pública, o que denota uma preocupação positiva de alguns gestores da Assistência, com a qualificação do coordenador em processos de gestão.

Em relação à equipe técnica de nível superior, apresentavam a escolaridade mínima exigida por lei, sendo 50% dos entrevistados psicólogos e 50% assistentes sociais, e, apesar de haver muita rotatividade nos cargos (45,8%), ela era um pouco menor que a dos cargos de coordenação (58,3%).

No que diz respeito à escolaridade destes trabalhadores 33,3% possuíam exclusivamente a graduação; 25% tinham Pós-graduação em gestão pública ou social; 33,3% possuíam Pós-graduação em áreas relacionadas com a assistência e 8,4% cursaram o Mestrado.

Quanto à equipe técnica de nível médio, as funções desempenhadas por estes profissionais no CRAS eram de auxiliares administrativos e agentes sociais; sendo que o nível de escolaridade encontrado foi curso superior completo (35,7%), curso superior incompleto (14,3%) e ensino médio completo (50%).

No que concerne ao perfil dos trabalhadores de ensino médio, a escolaridade mínima é a exigida por lei, a rotatividade nos cargos era expressiva (57,1%) e em relação aos coordenadores e equipe técnica superior, os profissionais de nível médio apresentavam maior estabilidade no emprego (42,9%), com vínculo permanente.

Por outro lado, a escolaridade mínima exigida para os facilitadores é o ensino médio, conforme MDS (2013a), sendo de contratação opcional. Assim, nem todos os facilitadores entrevistados apresentavam a escolaridade mínima exigida por lei (23,1%) e, apesar de apresentarem menor rotatividade no cargo em relação aos coordenadores e equipe técnica, eram contratados temporariamente sem garantia de direitos trabalhistas.

Portanto, com a análise do perfil sociodemográfico dos trabalhadores dos CRAS confirmou-se um quadro de precarização do trabalho, que reflete a mesma estrutura de

recursos humanos da Assistência Social e de outras políticas públicas do estado e nacional, não sendo esta uma condição inerente do processo de implementação da proteção social básica da Microrregião de Ubá, mas que coloca em evidência a urgência de valorização dos trabalhadores do SUAS, que para realizar uma implementação bem sucedida têm que contar com suas competências profissionais, desempenho e motivação, para suplantar esta condição vivida.

6.2. O processo de implementação na ótica de seus coordenadores

Os dados qualitativos coletados das entrevistas dos coordenadores, sobre a **dinâmica do processo de implementação e gestão do CRAS e as potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS** foram tratados e categorizados de acordo com a análise de conteúdo de Bardin, conforme Quadro 4.

Quadro 4: Categorias de análise do processo de implementação na ótica dos coordenadores dos CRASs

Temas e eixos temáticos	Categorias de análise
1-Dinâmica do processo de implementação e gestão do CRAS	
Eixo 1: Conhecimento da política	Conhecimento da função específica do cargo exercido
	Objetivos da política
	Conceitos básicos relacionados
	Forma de orientação profissional
	Conhecimento de gestão pública
	Capacitação
Eixo 2: Recursos organizacionais e institucionais	Espaço Físico
	Recursos Humanos
	Recursos Materiais
Eixo 3: Estratégias de manutenção ou ampliação da legitimidade da intervenção	Principais ações desenvolvidas
	Forma de divulgação
	Critério de atendimento das demandas
	Forma de identificação dos problemas do território
	Formas de monitoramento e avaliação
	Planejamento
	Atuação dos usuários no planejamento de ações do CRAS
	Forma de acesso das famílias
	Organização da divisão do trabalho
	Formas de encaminhamento
	Acompanhamento da trajetória do usuário
	Formação de redes e intersetorialidade
2-Potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS	Potencialidades/pontos positivos alcançados na implementação do CRAS
	Pontos positivos da implantação dos CRAS
	Desafios presentes e formas de superação
	Dificuldades pessoais encontradas

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Em relação ao **conhecimento da política**, os coordenadores apresentaram um bom conhecimento, compreendido na análise de conteúdo como conhecimento adequado de suas funções específicas de coordenador e da PNAS; dos objetivos do CRAS; da importância da gestão e capacitação dentro do processo de consolidação dos CRAS, uma boa compreensão sobre vulnerabilidade social, inclusão social e desenvolvimento de potencialidades.

Segundo Ferreira (2011), para o exercício das funções de coordenação deve-se ter como base a concepção de gestão do SUAS, que é composta pela associação entre o domínio de conhecimentos técnicos, a capacidade de inovação, alinhada com os princípios democráticos de gestão pública. Assim, relataram em seus depoimentos, entre outras questões, preocupação com o planejamento coletivo, com o empoderamento do público alvo da política e a importância de reconhecer a sua real vulnerabilidade, considerando a demanda solicitada pelo usuário, como observado nas falas:

As dificuldades que aparecem são sanadas, porque é uma equipe muito coesa, todas as decisões são tomadas de forma compartilhada. Até o planejamento é feito através de reuniões com todos os elementos da casa, para que possam discutir, sugerir e chegar a um ponto comum do que é melhor para a política social, [...] para atender realmente os usuários. (Coordenadora A1)

Às vezes a pessoa vem aqui, pedindo uma caneta, mas ela precisa de um caderno, ela precisa de estudar, ela não precisa de ganhar a caneta, ela precisa de leitura, de ganhar conhecimento, [...] vem pedir uma cesta básica, mas ela precisa de mudar e instruir os filhos, servir de exemplo pros filhos... (Coordenador A3)

Potencialidade é fazer com que o indivíduo cresça, ele busca seus direitos, ele busca ter mais conhecimento, à respeito de saúde, educação, curso profissionalizante gratuito, uma faculdade federal, é ele crescer como indivíduo, como pessoa. (Coordenadora A7)

Os coordenadores procuram se orientar para o exercício de sua função por meio da troca de informações com colegas de outros CRASs, em normativas do MDS, em cursos de capacitação fornecidos on-line pelo MDS e pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), curso telepresencial da SEDESE³¹ e orientações da Secretaria de Assistência Social dos municípios.

³¹ É um curso que combina aulas telepresenciais, com estudos individuais à distância e seminários orientados por educadores. A aula telepresencial é uma solução idealizada para qualificar e ampliar a disseminação dos conhecimentos entre os atores da Assistência Social, em todo o Estado de Minas Gerais. A prática concilia o potencial das mais avançadas tecnologias da informação com um sistema pedagógico baseado no conceito de rede, privilegiando a interatividade e a pluralidade na construção do saber. O curso tem duração de seis meses e carga horária de 50 horas, sendo os encontros realizados periodicamente em cidades que são Pólo presenciais. Na Microrregião de Ubá, a cidade que era Pólo presencial do curso era Tocantins. (SEDESE, 2015)

Quando questionados se apresentariam alguma sugestão de mudança da metodologia adotada pela PNAS, em prol da efetivação da política da PSB, responderam que: buscar uma maior flexibilidade de movimentação dos fundos destinados à PSB; simplificar os sistemas de prestação de contas, porque é muito burocrático e demorado, prejudicando o desempenho das atividades do CRAS ou contratar um profissional exclusivo para alimentar estes sistemas; criar mecanismos ou condições de fiscalizar efetivamente as condições socioeconômicas declaradas pelo público do PBF, com o intuito de conferir a veracidade de seus depoimentos e oportunizar, dessa maneira, a inserção de outras famílias em vulnerabilidade social que se encontram em filas de espera.

Entre as sugestões levantadas, com relação à questão do PBF, por serem um dos grupos alvo prioritário do CRAS, a vivência no cargo de coordenação mostra a urgência de uma melhor fiscalização do programa³², por verificarem na prática incoerências entre o estilo de vida de algumas famílias e as condicionalidades para inserção no programa, ocupando vagas que deixam em descoberto famílias que realmente precisam e deixa evidente no discurso que as formas de controle social não estão sendo efetivas na prática.

No que diz respeito aos **recursos organizacionais e institucionais** sobre o espaço físico do CRAS, 50% dos coordenadores o consideravam como adequado para a prestação de seus serviços, e 50% inadequado, revelando opiniões e realidades distintas vivenciadas, conforme os depoimentos:

Espaço físico ótimo, construído dentro das normas exigidas pela PNAS, imóvel próprio da prefeitura. (Coordenadora A2)

³² A fiscalização do PBF é feita, em média, duas vezes por ano pela Controladoria Geral da União (CGU), que sorteia os municípios a serem investigados. Caso haja denúncias, que podem ser feitas pelo telefone 0800 707 2003, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público e o próprio MDS também investigam possíveis fraudes. Também são agentes fiscalizadores as Instâncias de Controle Social de cada município, instituídas no ato de adesão ao Programa, compostas por representantes do governo e da sociedade civil local, que acompanham a situação das famílias cadastradas no programa, com vias a assegurar os direitos da sociedade. Todas as informações, incluindo o nome dos beneficiários, são de acesso público na página do governo federal na internet. Além disso, os dados dos cidadãos inseridos no Cadastro Único são rotineiramente comparados com os de outros bancos de dados, como os registros que compõem o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), a base de contribuintes da Previdência Social, beneficiários do Sistema Informatizado do Controle de Óbitos (Sisobi), além da base de políticos eleitos no TSE. (Portal Brasil-Cidadania e Justiça, 2015)

Inadequado, para o desenvolvimento dos serviços de convivência e para reuniões da equipe, precisa salas maiores, temos que ficar manejando as oficinas. (Coordenadora A5)

Pela observação dos espaços físicos disponíveis na Microrregião, estes se caracterizam em quase sua totalidade, salvo algumas exceções, por espaços próprios da prefeitura aproveitados, espaços alugados ou cedidos para este fim, que são complementados com outros espaços disponíveis principalmente para atividades que envolvem um maior número de participantes, como atividades esportivas, aulas de karatê, de dança, entre outras (Figura 14). Alguns CRASs se encontravam conservados, outros em condições precárias, com salas de tamanho muito reduzido, falta de acessibilidade; e, ainda em número mais reduzido, outros, sem privacidade no atendimento das famílias, apresentando divisórias de meia altura, comprometendo a garantia de sigilo de informações.

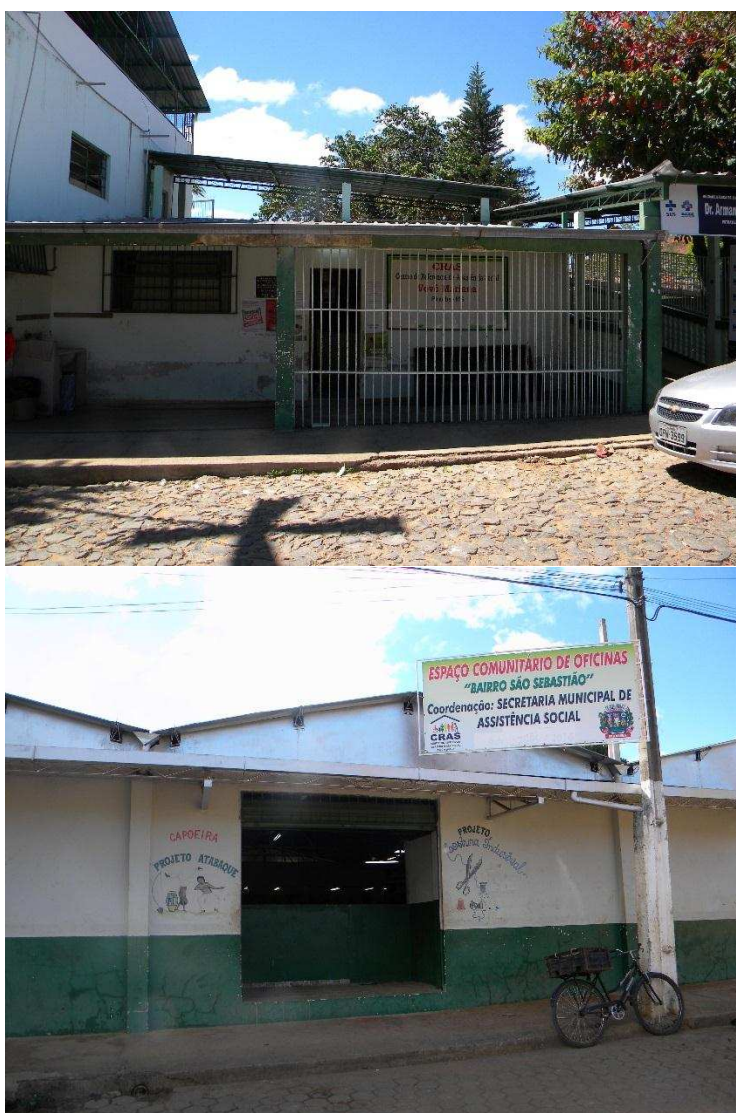


Figura 14: Sede do CRAS Piraúba (acima) e outro espaço municipal associado (abaixo)

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

No entanto, vale acrescentar que dos 50% dos CRASs com espaço físico inadequado, 25% estavam com nova sede em processo de construção durante a pesquisa, a saber: Rio Pomba, Silveirânia e o CRAS Pires da Luz do município de Ubá (Figura 15). O que denota uma ênfase das administrações municipais em adequar os espaços físicos dos CRASs, evidenciando a presença de um processo gradativo de melhoria das condições dos espaços físicos dos CRASs na Microrregião.



Figura 15: CRAS Pires da Luz – Ubá; sede atual (acima e à esquerda) e sede em construção (acima, à direita e abaixo), detalhes dos banheiros com acessibilidade, conforme as normas da ABNT.
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Quanto aos recursos humanos, 66,7% dos coordenadores consideravam que apresentam uma boa equipe e que possuem a equipe de referência mínima exigida por lei. Entretanto, nota-se pela fala, e pela observação da rotina dos Centros, que nem sempre a equipe mínima é suficiente para a prestação de serviços do CRAS:

Agora tá bom, tá faltando chegar a equipe do Serviço de Convivência, porque aí a equipe mínima estará fechada. Atenção à palavra mínima, porque também a equipe mínima não é a melhor coisa, ideal seria uma equipe estendida, né? Não vamos nos enganar, a equipe mínima fica aí, às vezes, dando braçadas. (Coordenadora A8)

A coordenadora deixa expresso que ter uma equipe mínima não é garantia de cobertura da proteção social básica pelo CRAS, mesmo o cumprimento de requisitos mínimos pode significar, na prática, um trabalho precário.

Quanto aos recursos materiais disponíveis, 100% dos entrevistados consideravam que apresentam bons recursos para o desempenho das oficinas e ações do CRAS, sendo que ocasionalmente ocorriam atrasos de chegada dos materiais. Mesmo considerando os recursos bons, 25% disseram sentir muita falta de um veículo de uso exclusivo para o CRAS, para locomoção da equipe às comunidades mais distantes do Centro, recurso imprescindível para as ações de vigilânciasocioassistencial.

Isto posto, pode-se inferir que os recursos organizacionais e institucionais estão em processo de construção e adequação às normas nos CRASs da Microrregião de Ubá, sendo que os recursos humanos e espaço físico são os que mais precisam de adequação.

No que concerne às **estratégias de manutenção ou ampliação da legitimidade da intervenção**, 100% dos CRAS ofertavam o PAIF e o SCFV, sendo que aqueles centros que não possuíam espaço físico adequado para a oferta dos serviços, utilizavam como estratégia o aproveitamento de outros espaços municipais cedidos para este fim. Observou-se que esta prática referida ocorria tanto em CRAS com unidade própria, quanto em imóvel alugado, porque embora o imóvel fosse próprio da prefeitura, constituíam-se de espaços aproveitados, com divisões internas dos cômodos impróprios, principalmente no que tange à acessibilidade e realização de oficinas com grupos de famílias, que exigem espaços maiores (Figura 16).



Figura 16: Oficina de convivência em espaço associado do CRAS Silveirânia
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Ao serem questionados sobre quais as principais barreiras ou obstáculos enfrentados no desenvolvimento destas ações, as respostas mais frequentes foram: resistência à participação por parte do usuário em condição prioritária; incompreensão da assistência como política pública de direito pelo seu usuário; distância do CRAS em relação às comunidades mais distantes ou zona rural; espaço físico inadequado e falta de recursos humanos. A seguir alguns depoimentos que expressam alguns dos obstáculos supracitados:

A gente sempre vai lá e pergunta: - Gente, vão fazer isso e isso. Vocês concordam? - Eu concordo. Aí, é feito de acordo com o que eles querem, mas ainda tem uma resistência sim. Eu acho mais que é a falta de perspectiva de vida, isso eu não consigo mudar na cabeça deles, por mais que eu fale. (Coordenador A3)

A gente faz milagre pelo o que a gente tem de espaço. (Coordenadora A5)

Sabe qual que é o maior obstáculo que eu vejo, não só no nosso CRAS, mas às vezes, em todo o município, (pausa) a pessoa que vem buscar, o usuário. Ele, como que eu digo prá você, (pausa), entender o que é a verdadeira busca dele e o que que significa mesmo o CRAS. Na verdade a maioria dos usuários, pensa: - Vou lá no CRAS pedir um Bolsa Família, buscar uma cesta básica. É o lugar do pedinte. Então eu acho que um dos grandes obstáculos do pessoal que trabalha no CRAS, é reverter essa situação. [...] Muitas vezes se vêem pessoas que não precisam e vem pedir, isso é uma vulnerabilidade maior, porque se todo mundo pede eu também vou pedir. (Coordenadora A6)

Sobre a resistência à participação relatada, evidencia-se a complexidade do ambiente de implementação, onde o profissional reconhece seu papel de mediador da

política junto às famílias, busca estratégias de intervenção e cooperação, mas que, na prática, não se efetivam, seja pela falta de credibilidade nas instituições públicas, por desconhecimento do que representa suas ações associada a uma falta de perspectiva de vida, que se depara com um conhecimento ainda precário dos técnicos para atuação junto às famílias, dificultando a sua inserção nas atividades do CRAS.

As respostas menos frequentes com relação às principais barreiras foram: acúmulo de cargo pelo coordenador; grande rotatividade de funcionários; falta de veículo de uso exclusivo do CRAS; falta de capacitação para as equipes; presença de profissionais pouco comprometidos ou desmotivados; atraso de repasse financeiro; atendimento de solicitações do Ministério Público (MP) ou denúncias relativas à questões de violação de direitos, que obriga os profissionais do CRAS a atuarem em questões de competência do CREAS, unidade inexistente, na maioria dos municípios de pequeno porte da Microrregião. Com relação à motivação da equipe, assim como em outras áreas de prestação de serviço público, os coordenadores se deparam, por vezes, com profissionais sem vocação para trabalhar na Assistência ou alicerçados pelo poder público municipal em programas, que, na maioria das vezes, não apresentam competência profissional, nem mesmo empatia com o tipo de serviço desempenhado, como na fala:

O que às vezes emperra, na minha opinião, são profissionais que não são apaixonados pelo que fazem, porque prá trabalhar na assistência tem que gostar. Aí o povo brinca: - Tem que gostar de pobre? Eu digo: - Não, tem que gostar de gente, né? Porque a pobreza é ocasional, e ser humano e ser gente, isso é que dá trabalho. Cada sujeito com as suas manias ou com suas dores, seus sofrimentos, suas mágoas, então, tem muito profissional que tá aí no lugar errado. (Coordenadora A8)

Nota-se que, em momento algum do depoimento, era feito algum julgamento sobre ações clientelistas ou de compadrio por parte do poder público municipal, mas, nas entrelinhas, ficava subentendido que existiam dificuldades difíceis de serem sanadas neste sentido, que a expressiva rotatividade de cargos não permitia revelar.

Ainda que os depoimentos revelem que a PSB está sendo implementada com uma oferta contínua de serviços, este processo se depara com obstáculos de naturezas diversas, que envolvem recursos financeiros, físicos, humanos e materiais, mas que eram menos frequentes em relação à resistência a participação pelo usuário, alinhada à dificuldade das equipes em transmitir ao usuário o sentido da assistência, como uma política de direito; bem como a sua importância para a construção da autonomia dos

sujeitos, frente a um processo construído historicamente de assistência como bem-estar, que ainda associa a assistência social com a provisão de bens materiais.

As formas de divulgação do CRAS mais citadas foram: facebook, cartazes de divulgação em locais de maior circulação pelo público, carros ou motos de som nas cidades de pequeno porte e CRAS na comunidade³³. Em menor frequência foram citadas: busca ativa, distribuição de panfletos e folders, site da prefeitura. Estes dados evidenciam que existem várias formas de divulgação utilizadas pelos CRASs da Microrregião para atrair o seu público alvo, sendo que, na verdade, o boca a boca era a maior forma de divulgação do CRAS no local.

A maioria dos coordenadores, apesar de conhecerem os critérios estabelecidos de prioridade de atendimento da política, na prática tende a priorizar as demandas mais urgentes e necessárias, em detrimento do acompanhamento sistemático das famílias, como expresso na fala:

A gente tem essa visão de quais são as prioridades, né? Questão, por exemplo, das famílias em descumprimento de condicionais do Bolsa Família, de demandas do Conselho Tutelar, então, é, mais, assim, (pausa) é igual eu te falei, aparece uma demanda do Ministério Público, a gente tem que fazer o que dá, eu sinto muita falta de ter mais acompanhamento desses projetos, de eu estar mais presente, mas, assim, eu, não consigo mais. (Coordenadora A5)

A imprevisibilidade anda junto da Assistência por apresentar um público que vive em situações de risco e exclusão social, levando a que optar pela emergência é muitas vezes uma obrigação dos implementadores. Segundo Araújo (2009, p. 154), “a presença histórica da assistência social numa perspectiva pragmática e emergencial depende para sua reversão de mudanças de concepção e das respostas críticas que os profissionais coletivamente sejam capazes de formular”. Nesse sentido, a perspectiva emergencial frequente nos depoimentos dos coordenadores indica a necessidade de discussão de estratégias de ação em conjunto, para nortear uma sintonia entre as ações estabelecidas pelas equipes e o alinhamento com as prioridades da política.

Para a identificação dos problemas do território, segundo Ferreira (2011) são necessários diagnósticos consistentes, que demonstrem o conhecimento da realidade que se tem e a qual se deseja transformar. A análise das entrevistas revelou que 50% dos CRASs apresentavam diagnóstico socioterritorial; todavia, em alguns casos, sua

³³ Segundo dados da pesquisa (2014), o CRAS na comunidade é uma estratégia de busca ativa, utilizada no município de Ubá, em que os profissionais do CRAS se dirigem a um local público da sua área de abrangência, de maior circulação de pessoas, que pode ser, por exemplo, próximo de uma escola, para divulgar os serviços que são ofertados no CRAS, fornecer orientações sobre CadÚnico, benefícios previdenciários, dentre outros; utilizando como atrativo a apresentação de alguma das modalidades de oficinas ofertadas no CRAS.

presença não foi indicativa de que era utilizado como referência para um planejamento de ações, delimitando uma falta de articulação com demandas realmente identificadas nos territórios dos CRASs, como pode ser verificado no depoimento:

Na verdade quando terminou este trabalho de diagnóstico, a gente sentou, é, eu, a secretária de desenvolvimento social e a equipe técnica. E a gente deu, vamos dizer, assim, uma passada nele, não vou falar um estudo, porque não foi um estudo, e anotamos os pontos mais prioritários, e começamos procurar estar trabalhando estes pontos. (Coordenadora A6)

Nessa direção, constatou-se que a identificação de vulnerabilidades e riscos sociais por meio de diagnósticos consistentes não é linear nos municípios e quando ela ocorre, em apenas 30% deles, são realizadas ações pautadas em suas constatações. Esta é uma realidade muitas vezes presente na administração pública, confirmada pelo depoimento supracitado, de que existe um percentual de documentos construídos para alcance de metas estipuladas e monitoradas pelo governo, mas que não são efetivamente utilizados, por falta de planejamento adequado de ações. Segundo MDS (2013b, p. 18), “as informações produzidas necessitam fazer sentido para a gestão, devem servir para proteger melhor, para defender melhor os direitos dos usuários dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais”, sob o risco de manutenção de um tratamento fragmentado e desconectado de respostas adequadas às demandas dos usuários, que serve de entrave na implementação da vigilância socioassistencial, conforme preconiza o SUAS.

No entanto, foram citados outros meios de identificação dos problemas do território através da busca ativa, conhecimento da realidade dos bairros que concentram famílias em vulnerabilidade social pelos próprios coordenadores, devido ao pequeno porte dos municípios; bem como dados provenientes do CadÚnico, da Polícia Militar ou do MDS, conforme o relato:

Nós não temos diagnóstico socioterritorial, nós contamos com o diagnóstico do Brasil Sem Miséria. (Coordenadora A4)

Ao serem questionados se realizam reuniões periódicas para discussão de estratégias para a resolução de problemas e com que frequência com suas equipes, 58,3% dos coordenadores relataram que realizam reuniões com as equipes mensalmente, os outros disseram que reúnem com um ou outro membro da equipe, de acordo com a emergência das demandas, revelando mais uma vez o aspecto de urgência social das ações no CRAS:

A gente costuma fazer várias reuniões, porque temos muita dificuldade de juntar a equipe inteira. Costuma estar mais tranquilo, vamos rever isso aqui. E aí, geralmente as meninas acabam passando o que está acontecendo... A

gente tenta... mas, falar assim que a gente tem uma reunião mensal de equipe, isto não existe. (Coordenadora A4)

Conforme MDS (2009a), as reuniões periódicas são imprescindíveis para a garantia da interdisciplinaridade do trabalho da equipe e para a troca de experiências entre os profissionais da equipe. Nesse sentido, existe um contraponto entre as orientações do MDS e uma parcela de coordenadores que tem enfrentado dificuldades em reunir a equipe inteira para sua realização.

Quanto às formas de monitoramento e avaliação das ações dentro do CRAS e existência de planejamento anual de atividades, 50% dos coordenadores relataram que realizam estas práticas, os outros 50% afirmaram que não há tempo para estas questões de gestão, o que foi evidenciado tanto na observação direta da rotina do Centro, quanto no seguinte relato:

A gente não tem tempo prá planejar e prá parar prá avaliar, a gente não consegue. Inclusive, já falamos que há necessidade de parar prá avaliar, fazer um planejamento para o próximo ano [...] Se você me pedir: - Você tem um plano de trabalho de 2014? Eu respondo não. (Coordenadora A4)

Conforme Cunha (2006b, p. 155-156), a avaliação durante o processo de implementação objetiva:

O acompanhamento constante dos trabalhos, verificando se estão sendo realizadas de forma correta as atividades que foram planejadas. Isso permite obter informações úteis à correção de processos, a tempo de propor soluções alternativas para os problemas que vão surgindo, de modo que se atinja os objetivos. Nesse tipo de avaliação, verifica-se, em períodos curtos de tempo (quinzenal ou mensalmente) se o que foi planejado está sendo realizado corretamente, se estão sendo observadas e medidas as consequências imediatas das ações realizadas como, por exemplo, o número de pessoas atendidas nos CRAS, o número de trabalhadores da Assistência Social capacitados, a porcentagem de execução financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social, etc. Esse tipo de avaliação é extremamente útil quando o objetivo é apoiar e fortalecer a gerência de programas e projetos. Suas principais contribuições são a identificação de questões operacionais e o monitoramento dos acontecimentos.

Uma avaliação e monitoramento sistemático das ações no CRAS, dentro da perspectiva supracitada, com incorporação de práticas gerenciais, ainda é insuficiente na Microrregião, pela evidência da análise de conteúdo das falas, pela perspectiva emergencial evidenciada nas práticas rotineiras dos CRASs, como também pela falta de tempo relatada por alguns coordenadores, que acumulavam cargos de coordenação e técnico de nível superior; além de alguns relatos de práticas de avaliação e monitoramento pouco consistentes.

Nesse contexto da análise, segundo Cunha (2006c), um planejamento de construção coletiva dentro da assistência, em que todos os atores estejam cientes de quais resultados precisam ser alcançados, que tipo de ações são necessárias para atingir

os objetivos, quem vai executá-las e o custo efetivo previsto, é bem fragilizado na Microrregião.

Sobre a participação dos usuários no planejamento de atividades do CRAS, ao serem questionados sobre a existência de reuniões com os usuários ou outra forma de escuta, os coordenadores responderam que não existem reuniões específicas com esta finalidade, o que não significa que suas opiniões e sugestões não sejam acatadas pela escuta informal, realizada durante a busca ativa, a acolhida pelos técnicos e oficinas. Em 25% dos CRASs, ao final das oficinas, são realizados questionários de avaliação, solicitando sugestões sobre as mesmas ou sobre novas atividades de interesse a serem desenvolvidas.

Assim, nos CRASs pesquisados, busca-se ouvir as opiniões dos usuários, mas ainda não são implantadas metodologias democráticas e participativas, com vias à participação social de fato e as tomadas de decisões permanecem delegadas aos executores da política, impossibilitando um trabalho organizativo dos usuários da política de PSB, enquanto sujeitos coletivos, capazes de se perceberem e se organizarem para resolução de suas questões sociais.

A divisão do trabalho entre os diversos profissionais do CRAS é considerada boa pelos coordenadores, pois, de forma geral, suas funções já são bem delimitadas por normas legais e profissionais, havendo poucos relatos de sobrecarga dos profissionais.

Os serviços para os quais os profissionais dos CRASs mais realizam seus encaminhamentos são para: saúde, educação, Secretaria de Assistência Social, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Conselho Tutelar, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), outra entidade socioassistencial do município, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), MP, Família Acolhedora³⁴, CREAS, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)³⁵, dentre outros. É importante ressaltar que nem todos os municípios menores têm como realizar alguns encaminhamentos citados, como para o CREAS, Centro POP, Família Acolhedora, MP e CAPS, por serem serviços inexistentes nestes municípios, colocando-

³⁴ O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora organiza o amparo de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias cadastradas, até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. (MDS, 2015d)

³⁵ O Centro POP, previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência de Proteção Social Especial de Média Complexidade, de natureza pública e estatal; que volta-se, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (MDS, 2015b)

os em uma situação bastante fragilizada para atendimento das demandas que exigem estas formas de encaminhamento de seus usuários.

De forma geral, os encaminhamentos são realizados de maneira formal, por escrito ou digitalizados, quando realizados para autoridades competentes da área jurídica, Conselhos, Previdência, entre outros. Ocorrem também de maneira informal por telefone ou por orientação ao usuário, a quem ele deve procurar em serviços nos quais o CRAS tem laços mais consolidados, como escolas, secretaria de assistência, saúde, dentre outros.

Já o acompanhamento da trajetória do usuário encaminhado é considerado mais difícil, não existe um fluxo constante de informações, ficando à mercê da iniciativa de técnicos mais engajados em procurar saber de seu usuário, revelando um baixo controle de efetividade dessa ação e conseqüente descontinuidade de ações que comprometem o alcance dos objetivos da política.

Nessa perspectiva, o diálogo entre os serviços ou a consolidação de redes também representa um desafio para os serviços públicos municipais, apresentado com clareza pelo relato da coordenadora A8, que manifesta a sua conscientização do quanto é prejudicial a falta de formação de redes e a necessidade de sair do ambiente do CRAS e conhecer a realidade dos outros serviços, para conduzir o trabalho da assistência com coerência e aumentar a credibilidade perante o público, realizando seus encaminhamentos na segurança de garantir o seu atendimento:

Não adianta eu mandar papel prá você, eu tenho que conhecer você. Você tem que me conhecer. Você vai saber da minha realidade, eu vou saber da sua, e quando eu te peço e você fala não, eu vou saber porque você fala não. Senão, eu vou achar que você não quer trabalhar. E quando eu te peço uma coisa absurda, você vai saber que está pedindo uma coisa absurda. Então, isso só se dá se a rede se conhece, quando os profissionais se conhecem e sabem o que cada um faz dentro do seu serviço, e isso está faltando, estamos correndo atrás prá ter isso, está tendo reuniões prá isso. (Coordenadora A8)

Mas, foram encontrados relatos positivos nesse sentido:

Uma coisa que a gente tem que eu acho que funciona muito bem, funciona muito, eles chamam de reunião da rede socioassistencial. Aí nessa reunião, vai um representante de cada setor, por exemplo, vamos supor, vai um representante da saúde, um representante de todas as escolas do município, representantes de todos os PSFs, representante do Conselho Tutelar, a assistente social do Fórum participa. [...] Então, existem os casos específicos e, aí, a gente vai em busca de solução desses casos que são mais expressivos. (Coordenadora A2)

No entanto, a prática de reuniões periódicas da rede socioassistencial ainda é incipiente na Microrregião pela análise geral dos dados, onde a maioria dos

coordenadores considera que a formação de redes ainda se encontra em processo inicial de expansão.

A referência do usuário do CRAS ao CREAS não ocorre em 66,7% dos CRASs participantes da pesquisa, porque esta unidade é inexistente nestes municípios, onde os casos de violação de direitos procuram ser resolvidos entre os profissionais do CRAS ou da Secretaria de Assistência Social com o Conselho Tutelar e Ministério Público. Dos quatro CRASs restantes (33,3%), localizados em municípios que apresentam CREAS, apenas um está localizado em município com menos de 20.000 habitantes (Dores do Turvo), com CREAS recentemente instituído. Entre estes, dois CRASs apresentam vínculo muito fragilizado com o CREAS, deixando claro que, na Microrregião de Ubá, a referência e contrarreferência do usuário do CRAS ao CREAS é bem fragilizada e enfrenta dificuldades, como exposto na seguinte fala:

Com o CREAS a gente não tem um bom vínculo, porque confunde um pouquinho o que é o Serviço de Convivência, com o que que é o serviço deles, porque enquanto tá aqui, o vínculo não foi rompido, rompeu o vínculo, o CREAS tem que acompanhar. Ele acompanha e a gente também acompanha, só que tem atividades que a gente precisa que eles desenvolvam lá, prá mim dar continuidade ao meu serviço aqui, porque ele vai continuar aqui. (Coordenadora A7)

Quanto à intersetorialidade, expressa pela troca de saberes e como um processo dinamizador da expansão dos serviços da assistência, a realização de estudos de casos em conjunto, por exemplo, é quase inexistente nos depoimentos. Em geral, quando relatados, ocorrem em face a um caso mais complicado, que, depois de tentativas exaustivas de solução, constata-se que só a intervenção interdisciplinar contém a possibilidade de alcance de solução.

Conforme explicitam Costa e Bronzo (2012), a intersetorialidade é uma estratégia adequada para o enfrentamento de problemas complexos e multidimensionais, como a pobreza. Assim, a compreensão dos problemas existentes para a cooperação e para a ação coletiva e os tipos de relações estabelecidas entre as instituições envolvidas durante o processo de implementação contribuem para nortear políticas intersetoriais.

Nesse cenário, para melhorar a formação de redes e intersetorialidade entre os serviços existentes na Microrregião, fomentar a prática de reuniões periódicas com representantes da rede socioassistencial é uma alternativa para o conhecimento da realidade dos outros serviços, construção de uma relação de respeito de profissional para profissional e possibilidade de atuação em conjunto, otimizando o atendimento das demandas das famílias.

Quanto ao conhecimento de outras experiências de implementação de CRAS, 75% dos coordenadores declararam que conhecem pessoalmente outros Centros, além de trocar informações com colegas por telefone ou e-mail. Outros 33,3% consideram a participação no Curso telepresencial SEDESE, como uma ótima oportunidade para a troca de experiências entre as equipes. Assim, fica evidente que existem trocas de experiências e cooperação entre os profissionais da assistência social dos municípios da Microrregião, estabelecendo um fluxo de informações, considerado ponto positivo para a qualificação dos serviços.

Quanto aos questionamentos sobre **as potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS**, os coordenadores apontaram como potencialidades ou pontos positivos alcançados para as famílias de seu território, com a implementação do CRAS: o CRAS ser considerado um ponto de referência, local de acolhida, orientação, convivência, desenvolvimento de potencialidades para as famílias; unidade pública que trabalha em prol de retirar as crianças de situação de rua, pela autonomia financeira e crescimento pessoal de seu usuário através da busca de inserção produtiva e pelo resgate da autoestima; a porta de entrada do usuário para uma política de direitos, avançando no sentido de mudar a cultura de assistencialismo incutida nas práticas da política brasileira, como expresso no seguinte depoimento:

Eles sentem uma certa confiança na gente, prá poder tá orientando, [...] que eu acho, que talvez, quando não existia, eles não tinham este lugar prá procurar esta informação, este apoio, esse auxílio, [...] É isso que eu percebo. Outro dia eu atendi uma mulher e ela me disse assim: - Eu vim aqui mesmo só prá conversar, porque eu tô tão sozinha, tô precisando tanto de conversar e de desabafar, aí, eu lembrei de você! [...] E tudo que ela conversou comigo, são coisas do nosso trabalho mesmo, temas que a gente têm que trabalhar mesmo com as famílias, a gente percebe que o CRAS tornou-se esta referência para as famílias. (Coordenadora A2)

As potencialidades apontadas pelos coordenadores comungam com a definição do CRAS, conforme MDS (2009a, p. 9): “é uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania”, evidenciando que o CRAS está se tornando ponto de referência e de apoio das famílias em situação de vulnerabilidade social dentro dos municípios.

Ao serem questionados se acreditam que as ações do CRAS proporcionam uma redução da vulnerabilidade social das famílias, a grande maioria declarou que sim. Alguns, em menor proporção, declararam que em parte. Mas era visível nos

depoimentos, mesmo nos que declararam sim, que estes consideram a questão social muito complexa e que esta redução de vulnerabilidade ainda não é representativa, revelando que as ações preventivas da proteção social ainda são pontuais e pouco expressivas, como evidente na seguinte fala:

A redução infelizmente ainda é mínima, mas que as ações fazem diferença na vida das pessoas fazem, isto a gente pode perceber vendo um exemplo aqui, outro alí, algum caso pontual, a gente percebe. (Coordenadora A10)

Quanto aos principais desafios enfrentados pelo CRAS na implementação dos seus serviços foram citados os seguintes pontos: a resistência do público prioritário em participar das suas ações de acompanhamento familiar, limitado, por vezes, à entrega de benefícios eventuais; a manutenção da frequência dos usuários inseridos nas oficinas; uma maior aproximação com o público do Bolsa Família; a falta de consolidação de redes e intersetorialidade entre os serviços; a divulgação dos serviços do CRAS, como direito do cidadão e dever do estado; uma maior capacitação das equipes e aumento da autoestima das famílias em vulnerabilidade social. Como os desafios são muitos, o coordenador se vê perante sentimentos antagônicos: a sensação de responsabilidade e, ao mesmo tempo, de impotência, diante do quadro de vulnerabilidades sociais existentes, como expresso na fala:

As famílias são dinâmicas, o mundo é dinâmico, as drogas estão crescendo, a violência está crescendo, o desafio está crescendo [...] e nós estamos aqui para os que desejarem, apesar de que, nós temos a função de fazer com que eles desejem. O desafio maior do CRAS é fazer o outro desejar, desejar estudar, desejar cuidar do filho, desejar ser um bom pai, um bom marido, desejar não usar droga, desejar trabalhar, a gente tenta, né? (Coordenadora A8)

Entre os desafios levantados pelos coordenadores, o mais frequente foi a participação. É fato que a participação no CRAS é voluntária, mas existem seus grupos prioritários, que precisam ser inseridos nas atividades, e justamente estes, eram os mais resistentes. Segundo Bordenave (2013, p. 51, grifo do autor), uma das grandes causas da resistência à participação “é a contradição de fundo entre a igualdade de todos os cidadãos na esfera pública e sua desigualdade na esfera *privada*”. O autor traz à tona, o que pode estar relacionado à falta de interesse do usuário, como uma baixa autoestima pelas situações discriminatórias vivenciadas em seu dia a dia, que mina os seus interesses e estabelece uma descrença e desconfiança em uma política, cuja intenção ele não compreende bem, em termos da promoção do desenvolvimento da sua autonomia e de suas potencialidades, pois são ações que, além de não serem palpáveis, só podem ser alcançadas a longo prazo. Então, o desafio maior se torna traduzir em linguagem

simples e clara os objetivos da política, para ampliar a participação, este entendimento é bem evidente na fala:

Porque enquanto ele não conhece aquele trabalho, ele não vai aderir àquele trabalho alí. Porque se a gente pensar em vulnerabilidade social, o que é que a gente encontra lá? De tudo. Então, como é que você vai trazer esta pessoa prá cá, que ela sabe que no mundo que a gente vive hoje, todo mundo quer fazer uma coisa de mal com o outro, e aí, ele vai vim? (pausa) Ele vai vim, só depois que ele começar a conhecer e saber o que é. (Coordenadora A7)

Ao serem questionados se possuíam alguma dificuldade no exercício de sua função, 91,7% responderam que sim e apontaram como causas: dar conta de todas as burocracias; trabalhar com profissionais descomprometidos com o trabalho; intervir junto aosicineiros a proposta de trabalho do CRAS; atuar junto às famílias para serem parceiras nas atividades desenvolvidas no CRAS; a falta de cooperação entre os serviços. Em geral, as dificuldades relatadas guardam relação com os principais desafios a serem enfrentados pelo CRAS, que, em sua maioria, encontram-se relacionados à necessidade de aprimoramento do processo de gestão.

Ao serem solicitados para avaliarem o grau de satisfação do usuário quanto à demanda atendida em percentual, a média encontrada foi de 74%. E a opinião quanto à qualidade do serviço prestado pelo CRAS, a média percentual foi de 80%. Em geral, ao se autoavaliarem, declararam que não conseguem atender a todas as demandas, mas consideram que a qualidade dos serviços prestados é a melhor que conseguem realizar. Segundo os coordenadores, o aumento do grau de satisfação estaria associado à promoção do processo de gestão, em termos de maior investimento em cursos de capacitação, exercício exclusivo de coordenação e planejamento anual de atividades. Por outro lado, as sugestões para melhorar o processo de intervenção junto às famílias foram: contratação de mais recursos humanos; estimular a interação dos pais das crianças e adolescentes incluídos nos grupos do PAIF e SCFV com o CRAS; escutar mais o usuário, ouvir mais suas demandas.

Ao serem abordados se desejariam acrescentar mais alguma declaração à entrevista, 66,7% não acrescentaram nada, os outros agradeceram a oportunidade em participar da pesquisa, ressaltando que o trabalho do CRAS tem que sair do assistencialismo, deixando evidente, mais uma vez, que a cultura histórica de caridade, associada à assistência, é resistente e persiste, constituindo um desafio fundamental para as equipes do CRAS.

De modo geral, na visão dos coordenadores, o processo de implementação da PSB na Microrregião de Ubá caracteriza-se por uma oferta contínua de serviços, que confirma o CRAS como ponto de referência para as famílias dentro dos municípios.

Todavia, a oferta de serviços não significa garantia de atendimento das necessidades sociais básicas de suas famílias referenciadas, já que os casos observados de empoderamento dos usuários são pontuais, conjugado com uma dificuldade de inserção de grupos prioritários, com nulo ou precário acesso aos direitos humanos e de cidadania básicos, para acompanhamento psicossocial no CRAS. Além disso, a perspectiva emergencial de atendimento das demandas revela práticas inconsistentes de planejamento coletivo, monitoramento e avaliação, que se limitam, muitas vezes, ao preenchimento de relatórios informatizados do governo federal, estadual e municipal. Assim sendo, a vigilância socioassistencial e formação de redes encontram-se em processo inicial de expansão, com a intersetorialidade bem mais incipiente, comprometendo a oferta adequada de serviços protetivos e em consonância com as demandas reais de seus usuários.

A implementação, enfim, carece principalmente de aprimoramento de processos de gestão social, participativa e de formas de controle social.

6.3. O processo de implementação na ótica dos trabalhadores em linha direta com o usuário

A análise de conteúdo das entrevistas das equipes técnicas de referência de nível superior e médio e dos facilitadores de oficinas foi realizada em conjunto por serem eles os principais mediadores entre a política e os seus usuários; isto é, são os profissionais que interagem constantemente com a população. São considerados por Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua, sendo o foco da controvérsia política, na medida que são pressionados, de um lado, para aumentar a efetividade das demandas de serviços pelo Estado, e por outro, a eficiência e eficácia pelos cidadãos.

Os dados qualitativos coletados das entrevistas dos integrantes da equipe técnica e facilitadores de oficinas, **sobre as ações desenvolvidas; relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais do CRAS e com profissionais de outras unidades públicas; potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS** foram tratados e categorizados de acordo com a análise de conteúdo de Bardin, conforme Quadro 5.

É preciso ressaltar que o roteiro da entrevista dos facilitadores de oficinas apresentou todas as categorias enunciadas no Quadro 5, excluindo relações estabelecidas com demais profissionais do CRAS e profissionais de outras unidades públicas. Nesse sentido, para as repostas referentes à estes itens, considera-se os resultados da análise, como exclusivas da equipe técnica.

Quadro 5: Categorias de análise do processo de implementação na ótica dos trabalhadores em linha direta com o usuário do CRAS

Temas abordados	Categorias de análise
1-Ações desenvolvidas	Conhecimento dos objetivos da política
	Função desempenhada
	Principais obstáculos
	Divisão do trabalho
	Trabalho com famílias
	Acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda
	Busca ativa
	Encaminhamentos
	Formas de monitoramento e avaliação
	Formas de divulgação
2-Relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais do CRAS e com profissionais de outras unidades públicas	Formas de interação e estratégias utilizadas para o estabelecimento de vínculo com o usuário
	Forma de participação social do usuário no CRAS
	Pontos positivos e desafios relativos à participação dos usuários nas atividades do CRAS
	Formas de interação da equipe técnica
	Formas de avaliação e tomada de decisões
	Formas de interação com outras unidades socioassistenciais
	Formação de redes e intersetorialidade
3-Potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS	Potencialidades/pontos positivos alcançados na implementação do CRAS
	Pontos positivos da implantação dos CRAS
	Desafios presentes e formas de superação
	Dificuldades pessoais encontradas

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Em relação ao bloco de perguntas sobre as **ações desenvolvidas**, ao serem questionados quanto aos objetivos do CRAS, as repostas dos técnicos de nível superior (91,7%), técnicos de nível médio (42,85%) e facilitadores (23%) continham um bom conhecimento dos objetivos, sendo que as restantes apresentavam um conhecimento parcial. Assim sendo, as evidências demonstraram que as equipes de nível médio e os facilitadores de oficinas precisam estar mais sintonizados com os objetivos da política, para que possam direcionar melhor suas ações, trazendo à tona o relato das autoras Costa e Bronzo (2012, p. 73) de que “o compartilhamento de objetivos e metas tem que ser efetivo e não retórico”.

Quando questionados sobre as funções que desempenhavam no CRAS, as repostas foram as seguintes:

a) Técnico de nível superior – Assistente Social: atendimento individual para orientações diversas sobre direitos sociais, denúncias relacionadas à violação de direitos

e avaliações sobre a necessidade de acompanhamento familiar; encaminhamentos para outros serviços quando necessário; visitas domiciliares para busca ativa, para averiguação de estudos sociais e denúncias solicitados pelo MP, Conselho Tutelar, além de acompanhamentos de famílias; participação em Conselhos de Assistência da Criança e Adolescentes; orientações aos pais sobre a importância das atividades oferecidas pelo CRAS aos seus filhos; atendimento coletivo por meio de acompanhamento de oficinas, grupos de famílias, rodas de conversa e atividades lúdicas na brinquedoteca no âmbito do CRAS; discussão de casos com o psicólogo do Centro; dentre outras.

b) Técnico de nível superior – Psicólogo: atendimento individual para acolhida e atendimento clínico; atendimento psicossocial realizado através do acompanhamento do usuário nas oficinas, realização de dinâmicas e palestras, bem como estudos de caso com a assistente social; encaminhamentos para outros serviços, orientações aos pais sobre a educação dos filhos; visitas domiciliares, em geral, com a assistente social; realização de algumas atividades em parceria com a saúde e educação, dentre outras.

c) Técnico de nível superior – Orientador Social do SCFV: coordenação e acompanhamento de todas as oficinas de convivência e fortalecimento de vínculos; controle de presença dos facilitadores; orientações aos grupos; escolha das temáticas a serem trabalhadas; manutenção do estoque dos materiais necessários para o desenvolvimento dos trabalhos; serviço burocrático de preenchimento das planilhas do SCFV, dentre outras.

d) Técnico de Nível Médio: responsáveis pela recepção e acolhida do usuário, triagem e encaminhamentos necessários dentro do CRAS; por auxiliar os trabalhos desenvolvidos por facilitadores em oficinas, os profissionais da equipe técnica de nível superior e coordenação; efetuar inscrições para oficinas de convivência, inserção produtiva desenvolvida dentro do CRAS e para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); preenchimento de formulário para carteira do idoso; atendimento de solicitações de benefícios eventuais e encaminhamento para a equipe técnica de nível superior para análise; apoio técnico para o PRONATEC; atualização de dados do CadÚnico; auxiliar nas atividades administrativas; realização de contatos necessários com o usuário por telefone; desempenhando funções de agentes administrativos e sociais do CRAS.

e) Facilitadores: os entrevistados atuavam em oficinas de brinquedoteca; de artesanato para crianças, adolescentes e idosos; de dança para crianças e adolescentes; de capoeira; de violão; de futebol de campo para crianças; de corte e costura e de ballet, ministrando aulas nessas modalidades.

Em relação ao desempenho de suas atribuições, as atividades relatadas pelos profissionais estão coerentes com a normatização prevista pelo MDS (2009a) e MDS (2013a), com exceção do cargo de psicólogo, para o qual a abordagem psicossocial das famílias é a forma eleita pela PNAS, e alguns profissionais ainda exercem atendimento clínico no CRAS, devido à impossibilidade de referenciar seus usuários, mesmo com ciência de suas atribuições específicas. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico, sendo que

de forma alguma, o profissional do CRAS deve justificar a prática clínica nessa Unidade pela ausência de serviços que ofereçam essas ações no seu território ou pela necessidade da população não contemplada pelas políticas sociais responsáveis pela oferta de atendimento clínico (MDS, 2012a, p. 18).

Outro ponto que se apresenta como exceção pertence a atribuições do cargo de assistente social, pela realização de acompanhamento de casos de violação de direitos e estudos sociais referentes a demandas específicas de CREAS, executados por eles em face à inexistência deste serviço no município. Estas são questões que precisam ser revistas pelos coordenadores e poder público municipal para não cometer desvios no cumprimento dos fundamentos da PSB, pois

não cabe à equipe técnica do CRAS responder diretamente demandas das instâncias do Poder Judiciário. As solicitações devem ser encaminhadas ao órgão gestor da assistência social, que designará o(s) profissional(is) habilitado(s) a elaborar relatório informativo/avaliativo contendo as informações necessárias e de competência da política de assistência social (MDS, 2012a, p. 20).

Ao serem questionados quanto às barreiras ou obstáculos que o CRAS possui na fase de implementação, as respostas que apresentaram maior frequência foram: rede de serviços fragilizada; resistência à participação nas ações do CRAS por parte do público prioritário; espaço físico inadequado; recursos humanos insuficientes; falta de veículo próprio em alguns Centros; falta de interesse da família em se emancipar; capacitação das equipes insuficiente; questões muito bem relatadas em seus depoimentos:

A tutela não é imposta, ela é requisitada, esta é a cultura dos usuários, com triste pesar. É, em sua grande maioria dos casos. [...] ele vai naquela contrapartida, não quero, não vou, não tenho como, não acredita em si, não tem o mínimo de poder organizacional, eles não se organizam. (Técnico de Nível Superior B5)

Ah! Lá vem a assistente social mandar as coisas aqui prá saúde, sendo que é coisa que é de direito do usuário, entendeu? Então, já fui criticada, mas não deixo de fazer as minhas intervenções à respeito disso, eu continuo orientando os usuários, prá que o direito dele seja garantido. (Técnica de Nível Superior B18)

A gente tem problema, por exemplo, o MP, o problema não é a resposta, é que demora demais prá acontecer alguma coisa. Às vezes até responde, assim, que recebeu alí a queixa, a denúncia, mas, assim, é uma burocracia

muito grande [...] Conselho tutelar é difícil demais, o Conselho Tutelar é quase impossível, se eu te falar que eles não aceitam encaminhamento da gente, eles só aceitam que eles encaminhem, [...] porque eles acham que a gente não tem o direito de encaminhar prá eles. [...] Com o CREAS a gente não tem resposta, com o CREAS é zero de resposta, nem papel, nem por telefone. A gente até evita de encaminhar prá eles, a gente não sabe se a pessoa foi atendida, se não foi, o que foi que aconteceu. [...] Já aconteceu de usuário voltar aqui e falar que não foi atendido, que não recebeu nenhum retorno. (Técnica de Nível Superior B14)

Eles estavam fazendo muitas perguntas sobre sexualidade, que eu não estava dando conta de trabalhar. O grupo é de meninos com meninas, de onze a treze anos, a gente passa muita dificuldade. (Técnica de Nível Médio C5)

Porque muitas vezes o que você tem prá oferecer não é uma coisa que se vê, não é uma coisa que você pega e pode levar prá casa. (Facilitador D12)

A falta de perspectiva intersetorial, resposta mais frequente, evidencia a urgência do estabelecimento de espaços de diálogo para criar um sentido, um direcionamento comum de ações, de forma a não incorrer em um plano de isolamento de ação dos setores, que, alertam Costa e Bronzo (2012), conduzem a uma formulação de objetivos definidos isoladamente por cada setor, o que acaba constituindo os objetivos daquele setor específico, não sendo assumidos pelos outros, justamente pela falta de debate e diálogo entre os serviços. Tal situação coloca em risco o direcionamento de ações em sincronia dentro dos municípios, levando aos desvios da política, por falta de pactuação entre os diferentes atores do processo de implementação. Embora existam técnicos mais engajados neste processo, eles não são os responsáveis pela formação de redes, uma vez que a responsabilidade pelo incremento das relações entre os diversos setores cabe ao coordenador do CRAS junto aos gestores da Assistência e de outras políticas sociais municipais, para buscar o apoio da administração municipal no incremento dessas relações.

As respostas com menor frequência foram: distância do Centro às localidades mais distantes, como a zona rural; necessidade de maior interação da equipe técnica de nível superior com a de nível médio; existência de uma cultura assistencialista persistente por parte dos usuários e poder público municipal; vínculos não permanentes de trabalho da equipe de referência; falta de vocação do profissional para trabalhar na assistência; ausência de CREAS em vários municípios; priorização da educação e saúde em relação à assistência, por parte do poder municipal; dificuldades de reunir a equipe inteira para reuniões; má recepção pelo usuário nas visitas domiciliares de averiguação de denúncias; limitada manutenção de cadastros de famílias atualizados; monitoramento insuficiente das ações da equipe por parte da coordenação; baixa participação dos responsáveis pelas crianças e adolescentes nas atividades propostas

pelo CRAS; excesso de tempo dedicado ao preenchimento de planilhas de monitoramento do governo. Esses obstáculos ou barreiras enfrentados pelas equipes podem ser observados em depoimentos, como:

Existe uma crença equivocada de cidade pequena. As coisas são distantes. Embora a cidade seja pequena, as coisas são distantes. (Técnico de Nível Superior B2)

Ou o CRAS muda sua forma de ser, e passa a ser CRAS-CREAS, ou implanta-se também um CREAS no município, em cada um dos municípios. (Técnico de Nível Superior B5)

A gente tá com um acompanhamento de PAIF errado, [...] a gente tem que corrigir isto. Foi acumulando famílias, famílias foram entrando, famílias foram saindo, mas, na verdade, não é este número. A gente não consegue hoje ver quantos famílias realmente são acompanhadas pelo PAIF. (Técnica de Nível Superior B8)

Nem todo mundo trabalha com aquilo que gosta, com aquela dedicação! Muita gente trabalha pensando primordialmente no contra-cheque no final do mês. Ele não tá aí, porque quer desenvolver um trabalho bom, nem todo mundo tá com essa consciência. (Técnica de Nível Médio C4)

Para avançar na incorporação das normas legais previstas pela PNAS, muitas dificuldades ainda precisam ser superadas pelas equipes dos CRASs da Microrregião de Ubá, uma questão relevante é a delimitação do que é responsabilidade da proteção básica e da especial, que é algo que precisa ser construído dentro dos municípios, para que os serviços da assistência tenham uma orientação uniforme sobre essa questão e possam atender de forma adequada seus usuários, garantindo-lhes segurança e credibilidade no trabalho da assistência. Outro ponto importante é a manutenção de dados das famílias atualizados, que podem levar à produção de dados estatísticos não condizentes com a realidade.

Para os respondentes, a divisão do trabalho, em geral, entre as diferentes categorias profissionais é boa, delimitado pela própria função específica de cada um profissionalmente e pela PNAS; mas ressaltaram que o trabalho dentro do CRAS exige um trabalho interdisciplinar e, ao mesmo tempo, de respeito pelo posicionamento do outro, sem o qual não é possível atender de forma plena as demandas de seus usuários, o que depende de uma coordenação, que prestigie este tipo de ambiente de trabalho. Em menor proporção, os profissionais relataram que não consideram a divisão do trabalho adequada, por falta de ações de monitoramento e avaliação das atividades por parte da coordenação, questões relacionadas em seus depoimentos:

O modelo CRAS hoje, exige que seja assim, então se o assistente social for individualista, por mais que ele seja eficaz, ele não será eficiente, e o psicólogo também, por maior que seja o seu conhecimento e capacidade de resolver conflitos individuais, ele não vai conseguir resolver conflitos sociais. (Técnico de Nível Superior B5)

Prá você fazer alguma coisa, você tem que ter um chefe imediato, né? Então aqui se perde muito aí nessas funções, qual é a minha função aqui? Eu sou subordinada a fulano de tal. Chega num estágio em que a gente entra em uma zona de conforto, é preciso que o seu chefe imediato esteja alí te motivando, te norteando, né, (pausa) fiscalizando o trabalho. [...] Então falta mesmo essa estruturação coordenada, dividida, mas quem vai fazer isto? (Técnica de Nível Superior B12)

Sobre a questão do trabalho na ótica interdisciplinar, a análise das falas corrobora os resultados da pesquisa de Cunha (2006a), ao afirmar que, para a otimização dos recursos disponíveis para a implementação, as ações dentro do CRAS devem ser interrelacionadas e complementares, e os objetivos devem ser pactuados entre todos os atores envolvidos, expressando que há necessidade de concentração de esforços neste sentido. Por outro lado, sobre a questão da gestão, corrobora os resultados da pesquisa de Araújo (2009), que aponta que se deve munir a assistência básica de práticas gerenciais, democráticas e participativas, consideradas primordiais para a otimização dos serviços prestados pelo CRAS.

Quanto à forma de abordagem das famílias, os profissionais da equipe técnica de nível superior apontaram que, em geral, a abordagem de famílias ocorre de forma individual, durante as visitas domiciliares, em atendimentos particularizados e no acompanhamento de atividades do PAIF e SCFV. Os profissionais da equipe técnica de nível médio, também, abordam as famílias de maneira individual no momento da acolhida, durante o preenchimento de cadastros, efetuando inscrições ou em mediações nas oficinas. Os facilitadores, por sua vez, interagem com os componentes das famílias nas oficinas, em contatos esporádicos estabelecidos com os responsáveis pelas crianças e adolescentes, ou, ainda, em reuniões com os mesmos, sendo esta última uma prática bem menos frequente nos relatos.

A abordagem em grupos ocorre de maneira bem menos expressiva. Os profissionais, de forma geral, relataram que a participação das famílias em grupos de discussão ou rodas de conversa, sobre uma determinada temática, é uma dificuldade frequentemente encontrada por suas equipes. Apenas 25% dos CRAS procuram realizar este tipo de abordagem, utilizando como estratégia para estimular a participação das famílias, a escolha de temáticas de interesse dos usuários e a realização das reuniões durante ou logo após uma outra atividade bem frequentada do Centro. No entanto, apesar das estratégias utilizadas pelas equipes, constatou-se por meio de observação direta, que a participação em grupos ainda era pouco expressiva. Outras formas relatadas de abordagem de família foram palestras com temas relacionados às temáticas propostas pela PNAS, reuniões com os pais das crianças e adolescentes para discussões

de questões relacionadas aos filhos. Mesmo assim, muitos profissionais ressaltaram que a falta de comprometimento dos pais ainda constitui um desafio:

Sim, existe, não muito. Principalmente pela questão de, deixa eu ver como que eu vou te explicar, é a dificuldade mesmo do pessoal vir, existem muitas crianças e adolescentes aqui, mas prá estar trazendo o pai ou a mãe é difícil, porque são famílias bem desestruturadas, entre aspas, então, é difícil, mas existe. (Técnica de Nível Superior B19)

Entretanto, existem exemplos pontuais bem sucedidos, como o grupo de educação positiva para os filhos, realizado mensalmente com os pais das crianças participantes de oficinas do CRAS, sob orientação da psicóloga e dos facilitadores, em um dos CRAS pesquisados.

Como explicita Araújo (2009), a ênfase em abordagens individuais distancia-se do trabalho socioeducativo, que tem por objetivo a realização do direito social e ampliação da cidadania. Nessa perspectiva, a baixa incidência de abordagens de famílias em grupo nos CRASs, para discussões concretas das condições de vida das famílias, pode significar uma fragilidade perante a perspectiva emancipatória da política de proteção social.

O acompanhamento das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda no CRAS é de competência da equipe técnica de nível superior, sendo realizado sistematicamente, na maioria dos CRAS, mediante a inserção destas famílias nos grupos do PAIF e SCFV, participação que está condicionada à vontade do indivíduo. Os profissionais alegaram que um acompanhamento mais de perto destas famílias é necessário, mas, tanto os assistentes sociais quanto os psicólogos têm que lidar com muitas demandas emergenciais provenientes do MP, Conselho Tutelar, averiguação de procedência de denúncias do Disque 100³⁶, Ligue 180³⁷, encaminhadas para o CRAS, que demandam prioridade por parte de suas equipes, conforme constatado no depoimento:

Aí você atende essas demandas emergenciais de CREAS, você acaba atendendo isso. Aí, você tira o foco da proteção social básica, você tira, como é que você dá conta, né? [...] Você trabalha com a demanda que chega. (Técnica de Nível Superior B8)

³⁶ Através do Disque 100, o Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos tem a competência de receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações, atuar na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de direitos humanos, além de orientar e adotar providências para o tratamento dos casos de violação de direitos humanos, podendo agir de ofício e atuar diretamente ou em articulação com outros órgãos públicos e organizações da sociedade. As denúncias poderão ser anônimas ou, quando solicitado pelo denunciante, é garantido o sigilo da fonte das informações. (SDH, 2015)

³⁷ Em março de 2014, o Ligue 180 transformou-se em disque-denúncia em casos de violência contra a mulher, com capacidade de envio de denúncias para a Segurança Pública, com cópia para o Ministério Público de cada estado. (SPM, 2015)

Esta realidade é enfrentada no dia a dia dos CRAS, uma perspectiva de trabalho emergencial, principalmente nos municípios que não apresentam CREAS. O profissional tem consciência que precisa atuar preventivamente, mas se depara com questões emergenciais de violação de direitos, que direciona sua atenção para competências da proteção especial, mostrando a urgência de implantação de unidades de CREAS nestes municípios.

Quando constatadas irregularidades nas condicionalidades do PBF, procura-se lançar mão das visitas domiciliares, chamando a família individualmente para uma orientação, seguida de tentativa de inserção nos grupos do PAIF ou SCFV. Em menor frequência, alguns CRASs procuram lançar mão da abordagem em grupo, o que, segundo a maioria dos relatos, era difícil, pela pouca participação das famílias.

Desse modo, no âmbito dos CRASs pesquisados, o acompanhamento do descumprimento das condicionalidades tem se realizado através de abordagens individuais, o que, segundo Araújo (2009), pode gerar uma prática fiscalizatória e disciplinadora, que pode acabar por reforçar situações de exclusão, contrapondo-se à perspectiva de inclusão social das famílias. Então, deve-se dar uma maior ênfase à realização de um trabalho socioeducativo com este público, buscando-se inovar as estratégias de aproximação com o mesmo.

A busca ativa das famílias no território é realizada pelos técnicos de nível superior durante as visitas domiciliares e pelo CRAS na comunidade; pelos técnicos de nível médio na recepção e na rua, pois relataram que têm por hábito convidar as pessoas da área de abrangência do CRAS para participarem das atividades; e por alguns facilitadores que divulgam suas oficinas nas escolas da área de abrangência do CRAS.

Assim, conforme MDS (2009a), as equipes têm lançado mão da busca ativa para buscar o seu usuário, sendo que esta ação é essencial à ação preventiva e priorização do acesso dos mais vulneráveis aos serviços do CRAS.

Os profissionais têm procurado referenciar seus usuários aos serviços competentes, realizando encaminhamentos de maneira formal, por escrito ou digitalizados, e de maneira informal por telefone ou por orientação ao usuário, a quem ele deve procurar nos serviços competentes.

A análise do discurso e observação das atividades mostrou que o planejamento anual de atividades dos CRASs referido nos depoimentos da equipe técnica, muitas vezes estavam relacionados com o calendário de atividades a serem executadas durante o ano, considerando as datas comemorativas mais importantes e as respectivas temáticas a serem trabalhadas pelas equipes nas oficinas. Apesar deste ser também um

planejamento necessário, ele não é um planejamento voltado especificamente com metas a serem cumpridas por todos os profissionais da equipe técnica e coordenação, com relação a melhoria de desempenho das ações de proteção social básica, como vigilância socioassistencial, formação de redes e intersetorialidade, entre outras. Estes profissionais geralmente prestam relatórios mensais das atividades realizadas para preenchimento dos formulários do MDS ou da SEDESE, com dados quantitativos, como por exemplo, número de visitas domiciliares realizadas, atendimentos individuais, entre outros. O que se observou é que, mesmo nos CRAS que apresentam planejamentos anuais mais consistentes, as demandas que chegam são tão imprevisíveis, que as ações vão sendo executadas conforme as emergências vão surgindo, ficando o planejamento e reuniões com a equipe inteira para segundo plano, porque o usuário não pode ficar sem atendimento.

Quanto aos facilitadores e técnicos de nível médio, estes não souberam afirmar se existia ou não planejamento anual de atividades. Os facilitadores relataram que a coordenadora está sempre passando para ver o andamento dos trabalhos; outros afirmaram que há reuniões com o coordenador ou orientador social periodicamente e que sempre apresentam planejamentos mensais de atividades e lista de presença dos alunos. Verificou-se, de acordo com as entrevistas, que, em maior frequência, independente de haver ou não um planejamento anual do CRAS, as práticas existentes de monitoramento e avaliação das ações são mais direcionadas aos facilitadores, do que à equipe técnica. Este resultado pode estar relacionado ao entendimento pela gestão de que a equipe técnica tem que ter maior autonomia, por causa das questões que ela lida no dia a dia e/ou pela prestação de contas dos serviços do CRAS ao governo federal e estadual, que exige comprovação do número de participantes de cada oficina.

Ao serem questionados sobre como têm sido divulgadas as ações do CRAS as respostas mais frequentes foram: redes sociais, cartazes em locais de maior acesso ao público, rádio, site da prefeitura, carros de som. Entre as respostas menos frequentes verificou-se: boca a boca, panfletos, busca ativa, folders. Em geral, têm-se buscado divulgar de várias formas as ações do CRAS.

Com respeito ao bloco de perguntas sobre como são estabelecidas as **relações e interações com os usuários**, a equipe técnica de nível superior informou que elas ocorrem durante a acolhida, visitas domiciliares, atendimentos individuais, no acompanhamento de oficinas e com os orientadores sociais durante as atividades das oficinas de convivência. Os trabalhadores de nível médio buscam estabelecer um contato primordial, que é o primeiro contato na acolhida e recepção do usuário, bem

como durante as atividades rotineiras do CRAS. Por sua vez, com os facilitadores as relações são estabelecidas durante as oficinas (Figura 17) e nos contatos ocasionais com os responsáveis pelas crianças e adolescentes. De uma forma ou de outra, todos os trabalhadores do CRAS, inclusive os coordenadores, estabelecem contato ou interações com os usuários durante as atividades rotineiras desenvolvidas no Centro e/ou em eventos de apresentação destas atividades para a comunidade.



Figura 17: Oficina de pintura em tecido no CRAS Dores do Turvo
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Sobre as formas de relação e comunicação estabelecidas para mediação e fortalecimento de vínculos com os usuários, os trabalhadores do CRAS procuram realizar uma boa acolhida, estabelecer uma relação de empatia, promover o diálogo por meio do tratamento das pessoas com respeito, igualdade, sem preconceito, simpatia, carinho e cordialidade, buscando promover uma relação de maior confiança com o usuário. Para traduzir as intenções da política de forma compreensiva, a equipe procura utilizar um vocabulário simples e claro, e, se percebem que não foram compreendidos, procuram explicar de novo, para que ocorra uma melhor compreensão sobre o que necessitam, conforme relatos a seguir:

Muitos precisam de muita atenção, é como se fosse uma carência, sabe? Conversar, brincar, incentivar... eu vejo que muitos precisam disto.[...] Então, calma, paciência, sendo participativo com eles, sabe, não é somente ensinar e pronto. É procurar saber coisas... (um sorriso) A gente passa muitas situações

engraçadas, principalmente com as crianças, conta que tá gostando de menina... (risos) Com o grupo de adolescentes eu consegui criar uma amizade, a gente passa a ser amigo mesmo. (Facilitador D5)

Eu tenho uma aluna alí, que tem Síndrome de Down, ela já está comigo há mais de um ano, [...] ela é uma garota que não conversa, não canta e também não lê. Eu ando notando nela, que ela tem muita dificuldade de tocar violão, a mãe dela diz: Mas você tem que aprender! Mas não é assim que funciona a coisa, (pausa) até que eu descobri que um dia eu levei um pandeiro para sala de aula e nesse pandeiro ela tocou o ritmo direitinho de samba. Aí eu descobri que o instrumento dela talvez não seja o violão, seja percussão. Então, esse detalhe conversando com a assistente social aqui do CRAS, ela providenciou um instrumento de percussão, aquele Garon, que você viu lá na aula e ela, nesse Garon está desenvolvendo muito bem. (Facilitador D6)

Eu igualo a eles, eu vou lá, eu sinto a dor deles, eu falo a língua deles. Se eles falam errado, eu falo errado também. Hoje, você tá me vendo, eu tô com roupa de visita, [...] porque cada ocasião é uma ocasião, como é que eu vou chegar na casa deles de salto. [...] Eu não sei se eu vou ter que subir barranco, se eu vou ter que pular a cerca. Então, né, (pausa) e outra, eu não quero intimidá-los. Então, eu acho que é a humildade, você não pode achar que você é melhor, porque, senão, eu já criei uma barreira. Então, é isso, é o olhar, o tom de voz, é tudo, é o seu jeito de vestir, o jeito como você chega, o jeito que você fala o bom dia, é o jeito como você olha, o jeito como você cumprimenta, é o sorriso. (Técnica de Nível Superior B21)

O problema, às vezes, é que eles não entendem mesmo. Mesmo você explicando com muita calma, muita paciência. [...] Aí, eu procuro, assim, ser o mais clara possível... (Técnica de Nível Médio C9)

A confiança básica é como um casulo protetor que os indivíduos carregam como meio de prosseguir em seus assuntos cotidianos e, conforme Giddens (2002, p.53, grifo do autor), “a confiança, relações interpessoais e uma convicção da realidade das coisas andam de mãos dadas nos ambientes sociais da vida adulta”, estabelecendo-se uma ordem constante. Entretanto, um olhar diferente, uma inflexão de voz, uma mudança de expressão facial ou dos gestos do corpo podem a qualquer momento ameaçá-la. O autor ressalta como é tênue a linha da confiança, visto como essencial às relações estabelecidas entre os profissionais do CRAS e seus usuários, principalmente quando se trata da resolução de questões complexas, como as demandas sociais. Nessa perspectiva, os depoimentos reforçam o posicionamento dos implementadores da PSB, em termos de valorização de formas de relação e comunicação com o usuário, para que busque a confiança no trabalho do CRAS, de modo a não se perder o vínculo já estabelecido.

Ao serem questionados se existem formas de participação efetiva da população na gestão do CRAS, responderam que reuniões com grupos específicos para este fim, não ocorrem no âmbito dos CRASs. O que existe, com pouca frequência, são formas de participação em rodas de conversa, com reflexões de interesse dos usuários; questionários aplicados de forma escrita nos finais das oficinas, reuniões com os pais ou responsáveis pelas crianças e adolescentes; e, com maior frequência, anotações em

cadernos na recepção, buscando sugestões sobre os cursos, palestras e oficinas a serem desenvolvidos pelo CRAS. De maneira geral, procura-se atender às sugestões, apresentando-as aos gestores municipais da assistência social para discussão da viabilidade de implantação das mesmas ou por adequações internas no próprio CRAS. Entretanto, nem sempre é possível atender à todas as sugestões por falta de espaço físico, recursos humanos e financeiros disponíveis. Conclui-se, pois, que oficinas que propiciem a problematização e reflexão crítica das situações vivenciadas pelas famílias em seus territórios, com relatos de experiências para busca de enfrentamento destas situações, conforme preconiza MDS (2012), são bem incipientes nos CRASs pesquisados.

No que diz respeito à presença de dispositivos explícitos para estimular o empoderamento e o desenvolvimento da consciência social dos usuários citaram dinâmicas de trabalho envolvendo valores nas oficinas, grupos e palestras; com assuntos relacionados ao trato com os semelhantes e com a natureza, temáticas como cidadania, consciência negra, direitos sociais, desenvolvimento sustentável, prevenção de uso de drogas, dentre outras. Quanto ao empoderamento foram citadas, ainda, as oficinas de inserção produtiva (Figura 18), com vias à inclusão dos usuários no mercado de trabalho.



Figura 18: Curso de cabelereiro, no CRAS São Domingos-Ubá

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

A seguir alguns depoimentos sobre estes dispositivos:

A gente sempre trabalha com eles dinâmica, questões de valores, questão de convivência dentro do CRAS e fora dele. [...] Prá essas crianças serem inseridas lá fora e saberem lidar com todas as diferenças [...] No caso dos especiais, quando as meninas que são especiais estão com dificuldade, eu não procuro estar fazendo prá elas, eu tô sempre pedindo um dos meninos prá tá ajudando, por quê? Porque, aí, você vai estar trabalhando aquele adolescente, que ele pode tá ajudando uma pessoa e tem coisas que o especial pode tá ajudando eles também. (Facilitador C2)

Tem jovem trabalhando na confecção, que aprendeu dentro do CRAS. Pessoas que hoje sabem consertar uma máquina, sabem fazer uma parte elétrica, fazer uma unha, porque aprenderam no CRAS. (Facilitadora C6)

O objetivo é devolver a dignidade, trabalhar a autoestima, para que eles se reconheçam como seres humanos, dignos, que tem braço, tem perna, tem inteligência, tem condições, a gente tá aqui prá tirar dessa marginalidade, o coitado, o tadinho... (Técnica de Nível Superior B21)

Nota-se, pelos depoimentos, que, na prática, as equipes procuram estabelecer uma relação de confiança com o usuário, utilizando recursos de aproximação com o público, incentivando a interação entre os usuários, estimulando o desenvolvimento de autonomia, a transmissão de valores; enfim, procuram estabelecer empatia com o usuário.

Em relação à participação dos usuários nos serviços ofertados no Centro, relataram como pontos positivos: o CRAS ser reconhecido como ponto de referência para busca de acolhimento, orientação, fortalecimento de vínculos; proporcionar uma maior proximidade com o usuário, para escutá-lo, ofertá-lo atividades mais coerentes com a realidade vivida por eles, despertando seu maior interesse, como expresso nas falas:

Só o fato deles terem um lugar, uma referência prá buscar, prá conversar, prá rir, prá chorar, falar de seus medos, eu acho que eles se sentem mais seguros, de terem um lugar que eles possam contar. (Técnica de Nível Superior B6)

O idoso vive uma fase muito solitária, na verdade, às vezes já morreu o marido, os filhos estão cada um pro seu lado, [...] então aquele momento alí, é o momento que ele tem de estar com o outro, de trocar experiências, é muito importante prá eles. (Técnica de Nível Superior B7)

Em contrapartida, citaram que enfrentam desafios com relação à participação, tais como: superar a visão assistencialista da proteção social por parte da gestão municipal e dos usuários; uma maior conscientização do usuário quanto aos objetivos do CRAS; a distância do CRAS à residência de alguns usuários; a inserção dos adolescentes nas oficinas; a falta de comprometimento dos pais em exigir dos filhos a participação nas atividades do CRAS; falta de interesse da população nos grupos de família; falta de escolaridade mínima exigida para participação em alguns cursos de inserção produtiva; uma necessidade de maior divulgação das ações do CRAS pelos

gestores do PBF aos seus beneficiários; baixa autoestima e interesse das famílias pertencentes aos grupos prioritários da política pelas ações do CRAS, como pode ser observado no seguinte relato:

Só falta interesse da população[...] geralmente os beneficiários do Bolsa Família são os que mais precisam, mas eles mesmos não querem não, a gente vai até na casa oferecer, buscar, eles não querem. Por quê? A gente não entende. [...] Sempre quem desisti é quem mais precisa. (Facilitadora D3)

Os CRASs vêm enfrentando dificuldades de inserção das famílias de maior vulnerabilidade social; ou seja, que sofrem privações de necessidades humanas básicas, em grupos do PAIF e oficinas de convivência, o que pode representar falta de acompanhamento justamente de grupos de maior exclusão social por suas equipes.

Como dispositivos para aumentar a participação têm procurado recepcionar bem o usuário, demonstrando comprometimento com a resolução de suas demandas; ofertando atividades que despertem maior interesse e, para tanto, sugerem, como forma alternativa de divulgação, fazer reuniões com a intenção de esclarecer e conscientizar as famílias sobre os objetivos do CRAS, como pode ser observado no depoimento a seguir:

Eu acho que deveria fazer mais reuniões, sabe, palestras, (pausa) apesar de que aqui de vez em quando faz, mas eu acho que poderia ser não de vez em quando, mas de vez em sempre, assim, prá poder esclarecer mais, ter uma divulgação maior. [...] Eu acho que tudo deve girar em torno de uma maior divulgação, porque a propaganda é a alma do negócio. (Facilitador D13)

Quanto à forma de **interação e fortalecimento de vínculos dos profissionais do CRAS entre si**, em geral, a grande maioria dos trabalhadores relatou que as interações são estabelecidas gradativamente durante o trabalho, na troca de ideias, discussões de caso que realizam em conjunto, no bate-papo nos horários de lanche, em reuniões e em discussões sobre o desempenho das atividades.

Dentro de suas atribuições, a maioria dos profissionais diz que tem autonomia para atuar na resolução das demandas dos usuários, mas que o tipo de serviço desenvolvido no CRAS exige, em vários momentos, a busca de soluções em conjunto. Apesar de ressaltarem que as decisões devam ser tomadas em conjunto, esta realidade não se apresenta de maneira linear nos CRAS, o que pode estar relacionado à dificuldade de reunir a equipe inteira que alguns Centros apresentam, revelando realidades distintas na Microrregião, como expresso nas falas:

Eu fui muito surpreendida com a equipe daqui, pelo menos aqui a gente sempre tem essa troca, se eu preciso de algum auxílio, em algum caso, sento com a assistente social, com a coordenadora, e a gente sempre discute os casos e vê a melhor forma de intervir. (Técnica de Nível Superior B15)

Aí a gente senta, às vezes, mas nem toda a equipe. (Técnica de Nível Médio C6)

Com menor frequência, alguns profissionais relataram que sofrem interferência em seus trabalhos, que existem tomadas de decisão de cima para baixo, o que reduz a autonomia.

Neste ponto, coloca-se em evidência a necessidade de aprender a dialogar como ponto crucial de todo o processo de gestão social. O diálogo é um meio que facilita a compreensão pessoal e social, a elaboração de regras de convivência, que promovem um compromisso ativo com respeito a tudo que foi combinado em grupo: “quem participa de maneira ativa e livre das decisões sente-se obrigado a cumprir o que foi combinado” (ME, 2003, p. 19). Se não houver interação da equipe, como resolver conflitos sociais? É necessário reflexão coletiva da equipe do CRAS para dar suporte à ações de reflexão coletiva dos usuários, para o empoderamento das famílias.

No que tange às formas de **interação da equipe do CRAS com profissionais de outras unidades públicas**, em geral as interações não são muito consolidadas, a rede precisa ser melhor articulada, sendo as práticas mais frequentes as trocas de informações e solicitações entre os profissionais por telefone e, em alguns casos esporádicos, pessoalmente. Em casos mais graves e complexos, há bem poucos relatos de estudos de caso em conjunto, deixando evidente que esta prática não é rotineira. Nesse sentido a formação de redes está em processo inicial de expansão, mas é bem fragilizada ainda, como pode-se constatar pelos depoimentos:

Há uma falta de cooperação, de comunicação, que dificulta os trabalhos, o vínculo poderia ser melhor. (Técnica de Nível Médio C4)

A barreira maior que existe é na formação da rede, [...] as mudanças de secretaria, de gestores, pela própria política de assistência ser uma política nova, apesar dos últimos governos federais, né, estarem dando uma atenção especial à área social, o desenvolvimento do SUAS, a implantação dos CRAS, [...] mesmo assim, ainda não é uma política que realça tanto quanto à política de saúde e educação. (Técnica de Nível Superior B17)

Para otimizar o diálogo entre os serviços, alguns municípios iniciaram algumas experiências de reuniões da rede socioassistencial, com o objetivo de conhecer melhor os profissionais e os outros serviços, para os quais realizam seus encaminhamentos. Outro município está com uma comissão de estudo implantada para otimizar o fluxo da rede, por meio de prontuários eletrônicos unificados a serem utilizados por todos os serviços socioassistenciais do município, como expresso nas falas:

Além do momento da reunião, acho que o vínculo fica bem mais forte depois, você tem mais liberdade pra falar com qualquer setor, com a saúde, com a educação. (Técnica de Nível Superior B7)

A gente tem uma equipe, um representante de cada serviço, [...] a gente tá organizando como é que a gente pode tá fazendo o encaminhamento, que tipo

de resposta. A gente tá planejando fazer um prontuário eletrônico, que todo mundo tenha uma senha, um acesso prá saber se aquela pessoa já foi atendida pelo outro; o que é que o outro fez. Aí, agora no final do ano, a gente vai passar esta proposta para a secretária, em dezembro. (Técnica de Nível Superior B14)

Desse modo, já podem ser identificadas tentativas de melhorar o fluxo das redes em alguns municípios, buscando soluções, como ressalta Araújo (2009, p.172, grifo do autor) de “superação da assistência social como instrumento de passagem para outras políticas”, buscando superar esta questão histórica e integrar a assistência, de fato, no seu lugar; como política integrante do sistema de seguridade social.

Nesse contexto, de rede em construção, o acompanhamento da trajetória do usuário não flui de maneira sistemática e usual, quando ocorre é por iniciativa de alguns profissionais do CRAS, por insistência em saber de seu usuário, como detalha a seguinte fala:

É porque eu tenho mesmo o costume de ligar, eu sou intrometida. Eu ligo, para saber, aí, eu tenho este retorno. [...] Eu tento, por que? Porque a pessoa, apesar de eu ter encaminhado ela prá outro setor, ela permanece com um vínculo aqui no CRAS. Eu não posso nunca fazer este desligamento dela daqui, porque ela é do bairro, é dos bairros de abrangência e eu tenho que manter aquele acompanhamento com a família. (Técnica de Nível Superior B15)

Esta constitui uma realidade preocupante, porque a falta de fluxo de informações e de cooperação entre os serviços inviabiliza a resolução das questões sociais, que muitas vezes exige a mobilização de várias políticas para a sua concretização.

No bloco de questões sobre as **potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS**, foram identificados alguns pontos, como potencialidades alcançadas para as famílias de seu território de abrangência: proporcionamento de um espaço de socialização para as famílias, de reflexão, desenvolvimento de práticas de valores, de fortalecimento de vínculos, de compartilhamento de experiências, de orientações de direitos, de desenvolvimento de potencialidades, de melhoria da qualidade de vida, oferta de cursos de capacitação para inserção produtiva e expansão inicial da rede e intersetorialidade entre os serviços, como forma de solucionar suas demandas. Nesse sentido, o depoimento de um trabalhador do CRAS, ilustra bem as potencialidades alcançadas por meio da PSB, em sua própria vida:

Bom, eu posso falar, que eu...eu...quando eu comecei a minha família era uma família vulnerável, então você vê que foi importante prá mim. Se não tivesse aberto o CRAS, [...] eu não teria participado, eu não ia ter apanhado esse gosto. Tipo assim, eu sempre gostei, mas só de desenhar, de fazer cartaz, de participar de muitas atividades. Mas quando veio o CRAS prá cá, eu participei do Projovem, eu participei de um grupo de teatro, eu participei do grupo de artesanato; então, foram atividades que prá mim foram muito importantes, por quê? Porque eu comecei como usuário, depois eu fui

voluntário, depois eu fui chamado prá trabalhar aqui. Então, tem toda uma história, entendeu? Eu sou um exemplo do que o CRAS pode proporcionar para uma pessoa. (Facilitador D2)

O exemplo supracitado vai de encontro às aquisições previstas para o usuário dentro da PSB, conforme MDS (2009b), a segurança de acolhida, convívio familiar e comunitário, bem como o desenvolvimento da autonomia.

Ao serem questionados se acreditam que as ações do CRAS proporcionam uma redução da vulnerabilidade social das famílias alguns responderam que sim, com ressalvas (84,3%) e outros responderam que em parte (15,7%); deixando claro que ainda é preciso aprimorar as ações do CRAS, sob muitos aspectos, de forma a otimizar os recursos disponíveis, para que seu trabalho de prevenção de vulnerabilidade social seja efetivo, como constatado na fala:

Olha só, a minha opinião é que eu acredito que reduz, mas eu acho que o investimento que o governo faz é isto aqui (acenou com a mão manifestando que é muito), e o que retorna é isso aqui (acenou com a mão manifestando que é pouco). Ah! Mas vale a pena? Eu acho que não vale, sabe, pelo investimento, [...] é um investimento muito alto, olha só a equipe que nós temos, o material que gasta, é tudo do bom e do melhor. [...] Eu? Eu, como cidadã, normal, penso: implantou o sistema, ok, agora é hora de reavaliar, tá valendo? Tá valendo a pena o investimento? O que temos que mudar? Não é acabar. É evoluir. (Técnica de Nível Médio C11)

Em seus relatos, a maioria dos trabalhadores do CRAS afirmou que o serviço de PSB avançou, por meio do CRAS, pelo proporcionamento de uma sequência de trabalhos na área da assistência, considerando que as ações na assistência eram dispersas e sem uma orientação política, e que os CRASs têm potencial para promover de forma gradual uma mudança da cultura assistencialista dentro dos municípios.

Os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, citados por seus burocratas de rua, foram: ampliar a consciência sobre a importância da PSB, como política pública de direito junto às famílias; lutar contra práticas assistencialistas por parte do poder público municipal e do usuário; aumentar a participação social e a formação de redes; melhorar o planejamento das ações, com atualização sistemática de dados das famílias cadastradas no CRAS; conseguir a contratação de mais recursos humanos; proporcionar a manutenção do vínculo estabelecido com as famílias; conquista de unidade própria com a otimização da administração dos recursos, capacitar para saber administrar; aumentar a participação do público prioritário; atingir mais o público da zona rural; incrementar a efetivação dos vínculos empregatícios da equipe; incluir a participação no CRAS como condicionalidade do PBF.

Pelos desafios apresentados, a presente pesquisa corrobora com os resultados da pesquisa de Araújo (2009), sobre a relação entre as concepções que orientam a política

de assistência social na esfera municipal e as direções tomadas no contexto de implantação dos CRAS, nos municípios de Louveira e Vinhedo, de que:

a instalação física do CRAS não é suficiente para que ocorra o necessário reposicionamento da política de assistência social no campo dos direitos, sinalizando que a reconstrução de referências e práticas depende do compromisso profissional dos técnicos, do direcionamento político no sentido de criar e viabilizar espaços democráticos de discussão para a construção das bases político-ideológicas e teórico-metodológicas do novo modelo de gestão e de atenção da assistência social (ARAÚJO, 2009, p. 127).

Considera-se que o processo de implementação de uma política enfrenta questões que são difíceis de serem visualizadas por seus formuladores, por isso, a importância de analisar o trâmite deste processo, que foi idealizado, mas que ao ser colocado em prática, enfrenta uma realidade muito diferente da planejada: em sua essência uma atenção básica social preventiva, mas que ainda opera atendendo emergências, o que coloca em risco seu propósito principal de prevenir a violação do direito. Um serviço de proteção social necessário e importante que procura abrir o seu espaço, como local da porta de entrada do SUAS, como verificado na fala:

Hoje eu ainda considero a conscientização de direitos frágil, mas imagina essas famílias sem o CRAS!! (Técnica de Nível Superior B13)

Quando questionados se existia alguma ação ou programa em que encontravam mais dificuldade, os investigados apontaram os seguintes fatores: lidar com denúncias que exigem ação junto ao Ministério Público, pela morosidade do andamento dos processos e pelo serviço ser inexistente em alguns municípios; a aceitação por parte do público do trabalho do psicólogo dentro de uma abordagem psicossocial e não para o atendimento clínico terapêutico; disponibilidade de tempo para realizar o acompanhamento familiar no PAIF; conscientizar as pessoas do BF sobre a importância da participação nas ações do CRAS; detectar nos estudos sociais questões de negligência contra criança e contra o idoso, porque, durante as visitas, a presença dos pais ou cuidadores podem limitar esse diálogo; entrosamento com o Conselho Tutelar; constituição de grupos de família no PAIF; dar conta da burocracia dos relatórios exigidos pelo governo; lidar com grupos de adolescentes; atender pessoas alcoolizadas, drogadas, ou mesmo, mal humoradas na recepção.

Para o enfrentamento das dificuldades apontadas, muitas questões podem ser resolvidas mediante maior capacitação das equipes, como previsto na NOB-RH/SUAS (2006), que seja destinada a todos os atores da área da Assistência Social e de forma continuada.

Quando solicitados a citarem quais das atividades do PAIF e do SCFV, que estimulam uma maior participação dos usuários e que proporcionam uma maior interação entre os usuários, a maior frequência de respostas estava associada às oficinas de alongamento e artesanato para idosos e a brinquedoteca, como observado na fala:

Eu sou apaixonada por histórias de vida, o que me enche os olhos é ver estas crianças... Criança que tem uma história de vida sofrida, que passou fome, que é abandonada pela família, que sofre qualquer coisa e que aqui, demonstra uma (pausa) um desenvolvimento aqui dentro tão, tão especial, tão bem feito, que você, às vezes, pensa que este menino não tem problema nenhum. [...] Isto me enche os olhos, saber que você tá trabalhando essas pessoas, saber que se não fosse o serviço daqui, o que é que seria dele, ele seria mais um no meio da multidão. (Técnica de Nível Superior B19)

Este depoimento associado à observação direta das oficinas de convivência durante a pesquisa vem confirmar a importância do CRAS, na vida de muitas crianças, que encontram no CRAS a atenção e a acolhida de profissionais, que são referências para elas, uma vez que muitas provêm de famílias, onde sofrem negligências em relação à alimentação, a cuidados básicos essenciais, comprometendo sua integridade física e mental. Assim, o CRAS para elas representa um espaço de segurança, de cuidado, que elas não possuem em casa.

Ao serem solicitados para opinar qual o grau de satisfação do usuário quanto à demanda atendida em percentual, obteve-se o valor médio de 72,5%. No que diz respeito à qualidade do serviço prestado pelo CRAS, a média foi de 81,6%. Este resultado é bem semelhante aos resultados da mesma questão respondida pelos coordenadores, que foi de 74% para a demanda atendida e 80% quanto aos serviços prestados; revelando que a opinião das equipes foi bem aproximada em relação aos coordenadores, nessa questão. Esta pergunta continha o propósito de autoavaliação, sendo um pilar essencial de avaliação de qualquer programa, seja na área pública ou privada, que faz o entrevistado refletir sobre seu trabalho, sobre como suas ações são integrantes de um projeto maior, como o exercício de sua função tem o comprometimento de atender a objetivos previstos; cumprindo-se, assim, um dos aspectos essenciais da avaliação de políticas públicas, que é fazer o implementador refletir sobre sua ação. Alguns responderam prontamente; outros demoraram, refletiram, responderam e, ainda outros, pensaram, mas não quiseram opinar, declarando ser muito difícil quantificar o que era questionado.

As sugestões apresentadas para melhorar o processo de gestão do CRAS, por seus trabalhadores foram: mais comunicação e diálogo dentro CRAS, tomadas de decisões mais pautadas na opinião da equipe inteira, disponibilidade de mais cursos de

capacitação para a equipe técnica e monitores; realização de planejamento anual de atividades, monitoramento e avaliação das ações, cuja ausência é verificada nos relatos:

A gente não tem esse planejamento em conjunto não, cada um faz o seu, de acordo com a demanda. (Técnica de Nível Superior B10)

A falta de planejamento, monitoramento e avaliação compromete o direcionamento das ações, com vias ao cumprimento do disposto nas normatizações, indicando que o planejamento de forma coletiva é essencial para a atingir os objetivos propostos da política.

As sugestões apresentadas para melhorar o processo de intervenção junto às famílias foram: ampliar as visitas domiciliares para acompanhamento das famílias; ampliar os recursos humanos; implantação do CRAS volante³⁸ na zona rural; fomentar grupos de discussão com participação social; mais busca ativa; mais divulgação e oferta de modalidades mais diversificadas e atraentes de oficinas; disponibilizar meio de transporte para comunidades mais distantes; criar mecanismos para que a participação no CRAS, seja um critério de condicionalidade do PBF, como destaca a seguinte fala:

Eu penso que tem que andar junto os Programas de Transferência de Renda e a presença no CRAS, porque é uma rede de assistência, então, assim, não é obrigatória a frequência na escola? Não tem a pesagem no posto? Não sei se a palavra obrigatório é muito pesada, mas (pausa) fazer um curso no CRAS, tinha que tá vinculado, sabe? (Técnica de Nível Superior B13)

As equipes da Microrregião de Ubá/MG vêm enfrentando dificuldades de inserção do público do PBF nas ações do CRAS, sendo função do CRAS atuar junto a estas famílias na promoção do desenvolvimento de sua autonomia, para que não dependam mais deste benefício. Como a participação é voluntária, os técnicos observam, na prática, famílias em fila de espera que necessitam do benefício e, por outro lado, a falta de interesse de muitas famílias beneficiárias pelos serviços do CRAS, que não se interessam em perder o benefício. Este é um dilema que as equipes enfrentam na rotina diária dos CRASs, que direciona o seu olhar para a necessidade de construção de mecanismos de inserção deste público em suas atividades.

Ao serem abordados se gostariam de acrescentar mais alguma coisa em seus depoimentos, eis algumas considerações apresentadas:

Você me fez pensar sobre o que eu faço. (Técnico de Nível Médio C10)

³⁸ A Equipe volante consiste em uma equipe adicional que integra um Centro de Referência de Assistência Social em funcionamento, com o objetivo de prestar serviços no território de abrangência do referido CRAS, para as famílias a ele referenciadas, que vivem em locais de difícil acesso ou que estão dispersas no território. São responsáveis por realizar a busca ativa destas famílias, desenvolver o PAIF e demais serviços de Proteção Básica, que poderão ser adaptados às condições locais específicas. (MDS, 2015c)

Através do CRAS, eu creio, que a gente vai passando um conforto, uma confiança e um modo de lidar com o nosso mundo, é um preparo, que a gente assim, tá preparando, dando instruções como a gente pode evoluir prá melhor. (Facilitadora D11)

A primeira fala retrata a importância do trabalho desenvolvido com a pesquisa social, em especial, na análise de processo de implementação de políticas públicas, que conduz o implementador à reflexão sobre a sua corresponsabilidade neste processo, como mediador da relação institucional do Estado com o cidadão.

A outra fala, remete à segurança de acolhida, de convívio e de desenvolvimento da autonomia, seguranças que devem ser alicerçadas às famílias dentro do CRAS, demonstrando, por parte do profissional, conhecimento dos propósitos de suas ações.

De acordo com Costa e Bronzo (2012), existem políticas direcionadas para o enfrentamento da pobreza, que combinam baixa programabilidade e intensa interação com o usuário; e outras que combinam alta programabilidade e pouca interação com o usuário. Pela pesquisa realizada, a PSB se enquadra no primeiro tipo apontado pelas autoras, em termos de política com baixa programabilidade e intensa interação com o usuário, que segunda elas são políticas que operam em contextos técnicos pouco consolidados, tendo por objetivo alcançar mudanças em dimensões da vida dos beneficiários, necessitando ser desenhadas, conforme as especificidades de seu público. Em função dessas características, seus profissionais da linha de frente estão sempre lidando com situações imprevistas, dispondo de um grau de autonomia e discricionariedade bem significativo.

Em geral, o processo de implementação na ótica dos mediadores em linha direta com o usuário dos CRASs da Microrregião de Ubá, corroborando com as autoras supracitadas, mostrou pontos frágeis da política nas relações vivenciadas com o cidadão. Além disso, apontou aspectos positivos referentes ao curso de ações tomados por eles, no dia a dia, na rotina diária e imprevista dos CRASs, revelando suas formas de buscar soluções para os conflitos existentes, as razões que os levam a optar por determinada decisão; configurando, portanto, a organização do trabalho na assistência social básica própria do local e que, de certo modo, retrata também a realidade enfrentada por muitos CRASs no Brasil.

Desse modo, os profissionais chamaram a atenção para a necessidade de incremento de sua qualificação e capacitação, como coadjuvante no papel primordial que o implementador desempenha na linha de frente junto às famílias, interagindo com os cidadãos na acessibilidade aos serviços, nas seguranças de acolhida, de convivência e desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, direcionando novos cursos

de ação para a política ou mesmo comprovando o sucesso de normas estabelecidas. Expresso em seus depoimentos ficou evidente que, por meio da segurança de acolhida, os CRASs vêm assegurando a de convivência também, mas que há necessidade de aumentar a inserção de famílias em condições prioritárias nas oficinas. Por outro lado, quanto a autonomia, consegue-se em casos pontuais, sendo a que mais precisa ser trabalhada, principalmente no que tange à autonomia familiar e social, que exige práticas em grupos de família e com metodologias participativas, que são incipientes na Microrregião.

Demonstraram, ainda, com seus relatos, outra questão que dificulta o desenvolvimento da autonomia das famílias, que é o assistencialismo histórico persistente, aliado à falta de compreensão sobre os reais objetivos do CRAS, tanto por parte do poder público municipal, quanto por parte do usuário. Tal situação gera, entre outras questões, dificuldade de inserção das famílias em condições mais prioritárias, como é o caso dos beneficiários do Bolsa Família, que, com receio de perder o benefício, relutam em participar das atividades e acompanhamento familiar no CRAS, o local que foi idealizado e concebido para trabalhar o empoderamento das famílias para sair da condição de dependência de programas de transferência de renda. Gera-se, portanto, uma controvérsia que precisa ser colocada em pauta entre gestores da assistência, implementadores e formuladores da atenção básica.

Argumentaram, também, sobre a necessidade da organização do trabalho em uma ótica interdisciplinar, a partir da construção de objetivos comuns, capazes de produzir participação e cooperação, o que, segundo Raichelis (2011) seria possível por meio de um projeto político agregador, que tenha como compromisso a ampliação da proteção social e dos direitos sociais. Fica claro que a formação de redes e intersetorialidade encontra-se fragilizada nestes municípios, que ainda é preciso consolidar os laços profissionais dentro do CRAS e fora dele, sob risco de comprometimento das ações da atenção básica na garantia de direitos.

Enfim, deixaram em evidência que o CRAS é um direito social que apresenta potencial para redução de vulnerabilidade social, mas que estas mudanças ainda não são significativas para todas as famílias consideradas suas beneficiárias. Nesse sentido, práticas gerenciais de monitoramento e avaliação precisam ser aprimoradas ou mesmo iniciadas, para a melhoria de qualificação dos serviços prestados, porque o foco de atenção na rotina diária muitas vezes se encontra no quantitativo, por causa da liberação de recursos econômicos e na demanda emergencial, pelas questões complexas e imprevisíveis vivenciadas pelas famílias, que ao se depararem com a falta de

planejamento adequada comprometem o direcionamento da atenção para a prevenção das questões sociais.

7. CONCLUSÕES

Os executores da PSB da Microrregião de Ubá enfrentam um quadro de precarização do trabalho, caracterizado por vínculos não permanentes de trabalho e uma expressiva rotatividade nos cargos, condizente com a realidade nacional, que pode comprometer a divulgação do CRAS, como política de direito, haja visto que a assistência como benesse apresenta marcas de difícil superação, principalmente por parte de alguns representantes do poder público municipal, que têm interesse na manutenção do CRAS, como local de concessão de benefícios, distorcendo o real sentido de intenção da política.

No que concerne ao processo de implementação da PSB na Microrregião, a política apresenta uma oferta contínua de serviços do PAIF e SCFV, que embora ainda não sejam como previstos na PNAS, encontram-se em fase de expansão de aquisição de seus recursos físicos, humanos e materiais, para cumprimento de suas atividades.

Em linhas gerais, as potencialidades alcançadas pelo CRAS, como lócus da PSB, na percepção de seus executores, foi verificada na relação construída entre o usuário e o CRAS, como um ponto de referência municipal de acolhida, de orientação, de convivência, quando seus usuários se deparam com dificuldades em sua rotina diária. A implantação do CRAS, como porta de entrada do SUAS, possibilitou uma sequência do trabalho na área da assistência, porque anteriormente as ações eram muito dispersas e sem uma orientação política. Assim, os CRASs têm contribuído para uma mudança gradual de uma perspectiva clientelista para a construção de redes e intersetorialidade com os outros serviços, de modo a consolidar a assistência no rol das políticas sociais de direito, e embora este processo se apresente incipiente e de forma lenta nos municípios da Microrregião de Ubá, sem o CRAS seria muito mais difícil.

Em relação aos usuários que participam regularmente das atividades dos CRASs, verificam-se, como potencialidades, o conhecimento adquirido nas diversas atividades desenvolvidas nas oficinas disponíveis, nas dinâmicas que tratam de valores e temáticas sobre cidadania, na troca de experiências e fortalecimento de vínculos entre usuários que enfrentam realidades semelhantes; no resgate da autoestima e aumento da qualidade de vida; na perspectiva de um futuro melhor pelos conhecimentos adquiridos no Centro. É importante chamar a atenção para o fato de que as potencialidades

supracitadas para serem efetivas pressupõem a participação “regular” nas atividades do Centro, que ainda enfrenta desafios referentes à participação.

A análise das percepções dos executores sobre os desafios para implementação, indica que estes não se apresentam de forma linear nos municípios, mesmo assim, o principal desafio detectado foi relativo à participação nas atividades ofertadas pelo CRAS, no que tange ao seu público mais prioritário, aqueles que vivenciam situações de negligência, com privações de necessidades humanas básicas, situação que indica a necessidade de construção de estratégias de conscientização dessas famílias sobre os objetivos e importância da política da assistência no seu empoderamento.

Outros desafios que se fazem presentes na Microrregião estão relacionados ao incremento da formação de redes, intersectorialidade, vigilância socioassistencial, processos de gestão e controle social do CRAS. Desafios que guardam relação com a dinâmica de intervenção junto às famílias, com o conhecimento mais apurado da realidade social vivida por elas, para direcionar com coerência as ações do CRAS; com a dinâmica de fortalecimento do diálogo entre os diferentes serviços municipais; com a relação do usuário com o CRAS, como um sujeito social ativo, capaz de construir estratégias para a resolução dos seus conflitos em conjunto com os profissionais da equipe técnica e famílias que vivenciam situações semelhantes.

Outra questão é a perspectiva emergencial que acompanha tradicionalmente as ações da Assistência, e que se faz presente também na Microrregião, dificultando a construção de planejamentos de atividades de forma coletiva, com formas explícitas de monitoramento e avaliação, com uma responsabilização dos profissionais do CRAS e ciência de quais resultados precisam ser alcançados, que tipo de ações são necessárias para atingir os objetivos, quem vai executá-las e o custo efetivo previsto. Uma perspectiva que põe em risco a atenção básica e as seguranças que ela deve afiançar, vinculada à inexistência de CREAS, em oito dos municípios pesquisados, além da fragilidade de vínculos nas localidades que o apresentam, que demanda competências da proteção especial para os profissionais do CRAS, indicando a importância de implantação de unidade de CREAS onde não existem, com fortalecimento de vínculos CRAS-CREAS nas localidades existentes.

No dia a dia dos profissionais do CRAS, a baixa autoestima de famílias em vulnerabilidade social faz com que estas se sintam excluídas pela realidade vivenciada e pelo sentimento de naturalização da pobreza, que geralmente ocorre na esfera pública, que as leva ao afastamento das atividades sociais e do CRAS, mais especificamente,

sendo necessário para reverter este sentimento de exclusão, incluí-las nos programas da assistência, com acompanhamento psicossocial.

Nesse cenário, entre potencialidades e desafios da política, tem-se os implementadores da PSB da Microrregião de Ubá, responsáveis pelas providências concretas de universalização do acesso à política pública da Assistência no local, cujas práticas podem se desviar das ações idealizadas, considerando que esses profissionais têm que lidar com situações de emergência extrema, como a fome, a negligência, e, ao lidar com a imprevisibilidade, têm que construir estratégias capazes de atender às demandas que chegam, ao mesmo tempo que apresentam consciência das seguranças que o CRAS deve afiançar. Nessa trajetória vão trilhando caminhos que podem se desvirtuar do previsto, mas que podem conter elementos de aprimoramento da política, pois a prática revela que a ação em curso se distancia da ação prevista, corroborando com Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 8) ao afirmarem que “o trabalho de rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é por estas limitado”. E aí reside a importância de seus depoimentos, que possibilitou fazer um retrato da rotina diária dos CRASs da Microrregião de Ubá, que revelou as potencialidades alcançadas para as famílias após 10 anos da Assistência, como política de direito no local; ao mesmo tempo que mostrou as estratégias utilizadas para superar obstáculos e conferir proteção social básica. Conclui-se, nesse sentido, que o processo de implementação apresenta fragilidades e necessita de aperfeiçoamento de ações para melhoria das condições de vida das famílias.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARAÚJO, T. A. M. **O CRAS como estratégia para efetivação da proteção social básica na esfera municipal – Desafios, Tensões e Direções**. 2009. 195 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 75).

BORDENAVE, J. E. D. **Participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos; v. 95)

CARNEIRO, C. B. L. Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. **Gestão**

Social: o que há de novo? 2v. Elementos para a ação (Org.). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 69-94.

CARVALHO, A. M. P. de.; SILVEIRA, I. M. M. da. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In: CRUS, J. (Org.). **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS:** Uma Contribuição Necessária para Ressignificar as Ofertas e Consolidar o Direito Socioassistencial. Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2011. p. 141-170.

CARVALHO, M. L. de.; BARBOSA, T. R. da C. G.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica. In: **Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur**, 10., Mar del Plata-Argentina: UNMP, 2010.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. de. (Org.). **Implementação de políticas públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 50-81.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

CUNHA, E. da P. A implementação da Política de Assistência Social. In: Projeto CAPTAS: Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social:** trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, 2006a. p. 137-150.

CUNHA, E. da P. Avaliação e Monitoramento da Política de Assistência Social. In: Projeto CAPTAS: Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social:** trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, 2006b. p. 151-162.

CUNHA, E. da P. Planejamento e Financiamento da Política de Assistência Social. In: Projeto CAPTAS: Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social:** trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, 2006c. p. 113-136.

FARIA, C. A. P. de. **Implementação de políticas públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 7-18.

FERREIRA, S. S. **NOB-RH Anotada e Comentada.** Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas.** IPEA, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas.** IPEA, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GIDDENS, A. **Modernidade e Identidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

LIMA JR., O. B.; SILVA, A. A.; LEITE, M. C. **Intervenção planejada na realidade social**: escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. de. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 20-49.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - ME. **Ética e Cidadania**: construindo valores na escola e na sociedade. Módulo 2: Convivência Democrática. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos: ME, SEIF, SEMTEC, SEED, SEESP, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Caderno Assistência Social**. 2015a. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-assistencia-social/caderno-assistencia-social/?searchterm=Caderno%20Assist%C3%Aancia%20Social>. Acesso em: 6 fev. 2015.

_____. **Centro POP**. 2015b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua/centro-pop-institucional>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

_____. **CRAS volante**. 2015c. Disponível em: <www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/servicos-e-aco-es-executadas-por-equipe-volante/servicos-executados-por-equipe-volante/?searchterm=CRAS%20volante>. Acesso em: 8 fev. 2015.

_____. **Família Acolhedora**. 2015d. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/alta-complexidade/servico-de-acolhimento-em-familia-acolhedora/?searchterm=Servi%C3%A7o%20de%20Acolhimento%20em%20Fam%C3%ADlia%20Acolhedora>. Acesso em 12 mar. 2015.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/SUAS RH**. Brasília: MDS, 2006.

_____. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília: MDS, 2009a.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF vol. 1**: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2012a.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF vol. 2**: Trabalho Social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília: MDS, 2012b.

_____. **Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo**: passo a passo. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Básica, 2013a.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais:** Resolução N° 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009b.

_____. **Vigilância Socioassistencial:** garantia do caráter público da Política de Assistência Social. Caderno Capacita SUAS, n. 3. Brasília: MDS; SNAS, 2013b.

NOGUEIRA, R. M. **Los proyectos sociales:** de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago: Cepal, 1998.

PORTAL BRASIL. **Processo de Fiscalização do Programa Bolsa Família.** Disponível em: <www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/conheca-o-processo-de-fiscalizacao-do-bolsa-familia>. Acesso em: 10 abr. 2015.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementação de Políticas Públicas. In: FISCHER, F. et al. (Org.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods.** Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2007. (Public Administration and Public Policy; 125)

RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: CRUS, J. (Org.). **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: Uma Contribuição Necessária para Resignificar as Ofertas e Consolidar o Direito Socioassistencial.** Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2011. p. 39-64.

RIZZOTTI, M. L. A. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: CRUS, J. (Org.). **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: Uma Contribuição Necessária para Resignificar as Ofertas e Consolidar o Direito Socioassistencial.** Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2011. p. 65-86.

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

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO-SDH. **Disque 100.** Disponível em: <www.sdh.gov.br/disque-direitos-humanos/disque-direitos-humanos>. Acesso em: 2 mar. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL-SEDESE. **Curso telepresencial.** Disponível em: <www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias/assistencia-social/page/1270-politica-capacitacao>. Acesso em: 8 fev. 2015.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES-SPM. **Ligue 180.** Disponível em: www.spm.gov.br/ligue-180. Acesso em: 2 mar. 2015.

SERVA, M.; DIAS, T.; ALPERSTEDT, G. D. Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica. **RAE**, v. 50, n. 3, p. 276-287, jul./set. 2010.

SILVA, M. O. S. (org.) **Avaliação de Políticas e Programas Sociais:** teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho: Concepção e Significado para o SUAS. In: CRUS, J. (Org.). **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: Uma Contribuição**

Necessária para Resignificar as Ofertas e Consolidar o Direito Socioassistencial. Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2011. p. 9-38.

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 30, n. 98, p. 335-361, abr./jun. 2009.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPOSATI, A. O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 96-122, 2006.

ARTIGO 4

A PERCEPÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA PELOS USUÁRIOS DOS CRASs DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG

A PERCEPÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA PELOS USUÁRIOS DOS CRAS DA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG

1. RESUMO

Os movimentos sociais que ocorreram antes da Constituição Federal de 1988, contribuíram para a possibilidade de instalação de uma cidadania ampliada, baseada na presença de cidadãos ativos na esfera pública nos mais diversos âmbitos. No que tange à política de assistência social, os espaços de representação democrática instituídos pela LOAS foram os conselhos, os fóruns, as conferências, os grupos de convivência com famílias nos centros de referência, dentre outros. Entretanto, pressupõe-se, que o público-alvo participante de programas assistenciais seja pouco participativo e com limitada capacidade de oposição, de crítica e de luta. Dentro dessa perspectiva, buscou-se analisar o perfil sociodemográfico dos usuários que frequentam os CRASs com mais de cinco anos da Microrregião de Ubá/MG, considerando sua forma de acesso, participação e as suas percepções sobre a política de proteção social básica, no sentido de verificar se há coerência entre o discurso previsto por lei e a prática da PSB. Metodologicamente foi selecionada uma amostra por conveniência não probabilística, composta de usuários que frequentam os CRASs, sendo utilizadas como técnicas de coleta de dados a observação direta e entrevista semiestruturada com os indivíduos da amostra. Resultados evidenciaram que os CRASs da Microrregião de Ubá apresentam um público alvo condizente com o previsto para a PSB, envolvendo desde crianças até idosos, com uma frequência maior de adultos a partir dos 40 anos de idade e do sexo feminino, representado por donas de casa, com nível de escolaridade baixo, que buscam no Centro principalmente o convívio com outras pessoas da mesma idade, enquanto realizam alguma atividade que gostam ou aprendem um novo ofício; apesar de ter sido registrada uma baixa frequência de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Na rotina diária dos CRASs pesquisados, o motivo principal da procura dos Centros é a participação em atividades ofertadas, sendo a principal forma de acesso a divulgação “boca a boca”, existindo um público fiel e frequentador dos CRASs; mas, que apresenta, em sua maioria, uma forma de participação cidadã passiva, com limitado engajamento na luta por direitos de cidadania e que se encontra satisfeito com os serviços ofertados. Assim, as famílias reconhecem as potencialidades do trabalho do CRAS para a melhoria das suas condições de vida, mas ainda não têm compreensão da assistência como uma política de direitos. Conclui-se que não há coerência entre o discurso previsto por lei e a prática da proteção social básica como política pública de direito, pela persistente marca histórica da assistência como local de ajuda, ainda latente, nos discursos de seus usuários e pela participação cidadã passiva nos programas, que pode conferir um sentido não desejado para estes Centros, como um local de controle público e vigilância das famílias.

Palavras Chaves: Política de Assistência Social; Proteção Social Básica; CRAS; percepções dos usuários.

THE PERCEPTION OF THE POLICY OF BASIC SOCIAL PROTECTION BY USERS OF CRAS IN THE MICROREGION OF UBÁ/MG

2. ABSTRACT

Social movements that occurred before the 1988 Federal Constitution, contributed to the possibility of installing an extended citizenship based on the presence of active citizens in the public sphere in many different fields. With regard to social policy assistance, the

spaces of democratic representation established by Organic Social Assistance Law (LOAS) were the councils, forums, conferences, groups of families bonding in reference centers, among others. However, it is assumed that the participant audience of assistance programs be a bit non participative and with limited capacity to opposition, criticism and struggle. Within this perspective, this study aimed to analyze the demographic profile of users attending the Social Assistance Reference Centers (CRASSs) that has more than five years of implementation on the Microregion of Ubá/MG, considering their form of access, participation and their perceptions of the policy of basic social protection, in order to verify if there is consistency between the speech provided by law and the practice of Basic Social Protection (PSB). Methodologically the sample was selected for being convenient and not probabilistically, being composed of users who frequent CRASSs, it was used as method of data gathering the direct observation and a semi-structured interview with the individuals in the sample. The results showed that the CRASSs of the Microregion of Ubá have an target public that matches with the expected audience for the PSB, composed from children to the elderly, with a higher frequency of adults from 40 years old and females, public represented by housewives, with low education level, seeking mainly socialization with others of the same age in the Center, while realize some activity that they like or learning a new trade, however, even though it was registered a low frequency of beneficiary families of the Programa Bolsa Família. In the daily routine of researched CRASSs, the main reason for the demand centers is the participation in offered activities, being the main form of diffusion the one by word of mouth, and there is also a faithful public that attends to the activities of the CRASSs, however, who has in majority a form of passive citizen participation, with limited involvement in the struggle for rights of citizenship and that is satisfied with the offered service. Thus, the families recognize the CRAS work's potentialities to improve their living conditions, but still have no understanding of the assistance as a policy of rights. It is concluded that there is a lack of consistency between the speech provided by law and the practice of basic social protection as a public policy, the persistent historic mark of assistance as a place of help is very present in the speeches of its members yet, and the citizens passive participation in the programs. Moreover that can give a sense not desired for these centers, as a place of public control and surveillance of families.

Key Words: Assistance Social Policy; Basic Social Protection; CRAS; Users Perceptions.

3. INTRODUÇÃO

No final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980, organizaram-se no Brasil movimentos sociais, como parte da resistência contra a ditadura, inspirados na luta pelos direitos humanos, objetivando implementar um projeto de construção democrática e de transformação social, com a formação de um novo tipo de sujeito social e dotado de direitos, de forma a reconhecer e enfatizar o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia (DAGNINO, 2004).

Estes movimentos sociais influenciaram as conquistas alcançadas na CF de 1988, estabelecendo a possibilidade de uma cidadania ampliada, baseada na presença de cidadãos ativos na esfera pública nos mais diversos âmbitos, com uma possibilidade de controle social pautado na conquista de direitos, através da cobrança de melhores resultados das ações das políticas públicas e da conduta dos políticos, por meio da avaliação de desempenho e resultados dessas políticas.

No que tange à política de assistência social, os espaços de representação democrática estabelecidos pela Constituição e formalizados pela LOAS, foram os conselhos, os fóruns, as conferências, os grupos de convivência com famílias nos centros de referência, dentre outros. No, entanto, Pastorini e Galizia (2012) ressaltam que o público-alvo participante dos programas assistenciais, em geral, são indivíduos que geralmente não fazem parte de grupos organizados com experiência de lutas e participação política. Tais fatores dificultam seu protagonismo no processo de ampliação dos direitos e do controle social, pois, ao se contentarem com o apoio social recebido, anulam as possibilidades de oposição, de crítica e de luta.

Assim, o presente artigo buscou responder aos seguintes questionamentos: Qual a forma de inclusão e participação dos usuários nos serviços do CRAS? Qual a sua percepção da política de proteção social básica?

Dentro dessa perspectiva, buscou-se analisar o perfil sociodemográfico dos usuários da Microrregião de Ubá/MG, que frequentam os CRASs em mais de cinco anos, considerando sua forma de acesso, participação e as suas percepções da política de proteção social básica, visando verificar a coerência entre o discurso previsto por lei e a prática da PSB.

4. REVISÃO DE LITERATURA

4.1. A evolução do sistema de proteção social no Brasil

A insegurança social atravessou a história, exigindo ações de proteção social, o que levou à configuração de mecanismos e estratégias para prover as necessidades vitais aos indivíduos frente às situações em que eles não pudessem provê-las por si mesmos, sendo denominado sistema de proteção social (CASTEL, 2005).

E ao pensar em um sistema de proteção social, remete-se ao pensamento de Inojosa (2001), de que a vida em sociedade é tecida em conjunto, as características socioeconômicas e culturais particularizam os grupos que o governo deve atender e medidas isoladas não dão conta de promover qualidade de vida, desenvolvimento e superação da exclusão social. Com base neste pressuposto, buscou-se apresentar como

se constituiu o sistema de proteção social brasileiro, apresentando as diversas fases de sua história e algumas peculiaridades deste processo, segundo o processo de evolução do sistema filantrópico brasileiro proposto por Mestriner.

Do período colonial até a primeira República, predominou a filantropia caritativa, com ações de assistência e repressão, desenvolvidas através das obras pias vinculadas à Igreja Católica, que ofertavam serviços sociais básicos a órfãos, inválidos, delinquentes e alienados, indistintamente, recebendo apoio e recursos financeiros dos governos coloniais e mesmo do governo imperial. Assim, predominou-se a oferta de condições mínimas de subsistência, sem controle do governo e dependente da caridade de pessoas ligadas à Igreja Católica ou da boa vontade de quem quizesse contribuir com estas ações (MESTRINER, 2005).

Segundo Carvalho (2002), deste período colonial, é importante também destacar o legado que o país herdou como empecilhos persistentes ao exercício da cidadania civil: a escravidão, que negava a condição humana do escravo; a grande propriedade rural, fechada à ação da lei; e um Estado comprometido com o poder privado. Destes três legados a escravidão foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce poder em algumas regiões do país e a desprivatização do poder público é, ainda, tema atual da agenda de reformas do governo.

Outro ponto importante para trazer ao debate era a organização patriarcal da família na época colonial, constituída por dois núcleos distintos: um núcleo central, legalizado, composto pelo casal e seus filhos legítimos e outro periférico, constituído de escravos, agregados, índios, concubinas do chefe e seus filhos ilegítimos. Muitos destes filhos ilegítimos eram excluídos do âmbito do grupo familiar e incluídos a elementos menos considerados da população, contribuindo para a formação de grande massa de degradados socialmente (SOUZA, 1951). Esta porção não-familiar constituía o público das atenções caritativas da época, já que os indivíduos integrados ao núcleo familiar tinham a proteção garantida por ele.

A Primeira República ou República Velha, compreendida desde a Proclamação da República em 1889 até a chamada Revolução de 1930, caracterizou-se pela adoção do presidencialismo e do federalismo, como forma organizativa do Estado, alternando confrontos e alianças entre a oligarquia rural e os militares das Forças Armadas. É marca deste período a política do café com leite, assim chamada em decorrência da aliança nas indicações para presidentes entre São Paulo e Minas Gerais, principais produtores de café e leite, respectivamente, representando o auge da ordem oligárquica.

É originado desta política o coronelismo, que marcou a prática política no interior do Brasil até a segunda metade do século XX (PINTO, 2015).

Conforme esclarece Carvalho (2002), nas fazendas imperava a lei do coronel, os trabalhadores e seus dependentes não eram cidadãos brasileiros, eram súditos dele. O coronelismo era um obstáculo ao exercício dos direitos políticos, porque constituía em negação do direito civil: o direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física e o direito de manifestação; enfim, ficavam todos dependentes do poder do coronel, sendo a justiça controlada por eles. Em troca do trabalho e da lealdade, o trabalhador recebia proteção contra a polícia e assistência em momentos de necessidade, o que mascarava a exploração do trabalhador e sustentava o poder dos coronéis. Assim, era permitido votar, no entanto, não havia condições para o exercício do direito político nestas circunstâncias.

Nas cidades, de acordo com Mestriner (2005), destacava-se a filantropia higiênica, caracterizada por assistência, prevenção e segregação, tendo como responsáveis médicos e religiosos por obras sociais, com atendimentos por especialidades: crianças eram atendidas em orfanatos e internatos; velhos e inválidos em asilos; alienados em hospícios; mendigos em asilos de mendicidade; doentes em sanatórios, dispensários e lazaretos; imigrantes em instituições de auxílio mútuo.

E, embora a regulação pública continuasse apenas com auxílios provinciais, é deste período a primeira lei eficaz de assistência social, a Lei Elói Chaves, que em 1923 criou uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, com as seguintes características: contribuição dividida entre o governo, os operários e os patrões; administração atribuída a representantes de patrões e operários, sem interferência do governo; sendo a organização por empresa. Em 1926, foi criado um instituto de previdência para os funcionários da União e o sistema das Caixas expandiu-se para outras empresas (CARVALHO, 2002).

Durante a República Velha, nem o surto de industrialização conteve a crise que passava a produção do café, culminada com a crise econômica mundial capitalista de 1929. Greves operárias foram realizadas e duramente reprimidas. A burguesia industrial entrava em conflito com a política econômica voltada preferencialmente à agricultura (PINTO, 2015).

É importante destacar, conforme Carvalho (2002), que o ano de 1930 foi um marco na história do país, pois houve uma aceleração das mudanças sociais e políticas, com destaque para o avanço dos direitos sociais.

Durante o governo Vargas, de 1930 a 1945, é possível constatar uma filantropia disciplinadora com enquadramento de normas técnicas, centralidade no indivíduo, como forma de disciplinamento e ajuste social. Houve a criação de instituições assistenciais de saúde materno-infantil, de proteção à infância e ao jovem; escolas de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de pessoas com deficiências, educação e reeducação de adultos. Surgem os hospitais, postos de saúde, ambulatórios, creches (MESTRINER, 2005).

A referida autora acrescenta, em termos de modificações, a criação de contribuições à caridade provenientes de taxas alfandegárias sobre bebidas alcoólicas e embarcações, a chamada Caixa de Subvenções (1931), que marca o início da regulação estatal no país. É criado, em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social, com o objetivo de regular as ações do campo da filantropia e benemerência, regulamentando-se a Subvenção federal.

De modo geral, neste período, o processo de construção da intervenção social junto aos pobres organizou-se através de um aparato assistencial de origem privada, que contava com apoio estatal no campo do financiamento direto e indireto (CARDOSO; JACCOUD, 2009).

Foi criada também nesta época, a primeira escola de Serviço Social no país, além de surgirem as instituições fomentadas pelo Estado, como a Legião da Boa Vontade (LBV) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), ambos em 1942, e o Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência (SAMDU) na área da saúde, em 1945 (MESTRINER, 2005).

Outro destaque importante do período foi a nova legislação trabalhista promulgada em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas que, segundo Carvalho (2002), foi introduzida em um ambiente de baixa participação política, não podendo ser considerada uma conquista democrática, pois as iniciativas governamentais foram representativas da mediação da relação entre capital e trabalho.

Nesse sentido, as ações das políticas sociais foram estabelecidas como forma de controle dos movimentos sociais emergentes e interferiram na organização do movimento sindical, atrelando-o ao Estado e reforçando o corporativismo no interior das categorias de trabalhadores (RIZZOTTI, 2015).

Durante o Estado Democrático Populista - 1946/1964, a Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos; houve também liberdade de imprensa e de organização política, estabelecendo a vez dos direitos políticos (CARVALHO, 2002).

Destaca-se nesta época uma filantropia partilhada profissionalizante, que coincide com o processo de democratização e industrialização do país, dando ênfase à formação de mão de obra para o trabalho. São criadas instituições do governo com o empresariado, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC), em 1946. Intensificou-se a burocratização neste período, aumentando o controle sobre as organizações civis através de registros gerais (1951) e concessão de certificado de filantropia pelo CNAS (1959), para que as entidades usufruíssem da isenção da contribuição previdenciária aos respectivos Institutos (MESTRINER, 2005).

Enfim, como destaca Rizzotti (2015), em meados da década de 1960, as políticas sociais brasileiras já haviam incorporado as suas formas características de atender à questão social no país: o privatismo, exemplificado pela transferência dos serviços assistenciais para instituições organizadas no interior da sociedade civil; o caráter seletivo das políticas implementadas, destinadas quase que exclusivamente aos segmentos sociais incorporados ao mercado de trabalho e o caráter corporativo, que impunha desigualdades na criação e expansão dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora, estabelecendo que os grupos mais numerosos e menos organizados, ficassem sem assistência pública às suas demandas.

Outro ponto relevante do período foi a ampliação da cobertura previdenciária, que passou a incluir os profissionais liberais. Outra tentativa, foi a de estender a legislação trabalhista ao meio rural, com o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963. Essa tentativa falhou por falta de previsão de recursos para sua implantação e financiamento dos benefícios, deixando os trabalhadores rurais, ainda, na condição de excluídos de benefícios previdenciários (CARVALHO, 2002).

O Estado Autoritário de 1964 a 1985 caracterizou-se por uma filantropia de clientela, fundamentada no assistencialismo e repressão. Tem início uma vertente modernizadora dos serviços sociais preocupada com o aumento da qualidade dos serviços prestados, mas que persiste de cunho paternalista e assistencialista (MESTRINER, 2005).

A mesma autora ressalta que, em 1964, o Estado criou o Sistema Público de Assistência ao Menor, através da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e posteriormente a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM). Foram criadas as associações comunitárias, as sociedades de amigos de bairro e de moradores. No âmbito da igreja católica, houve uma renovação pastoral e o fomento à criação das Comunidades Eclesiais de Base.

Durante a ditadura militar os direitos políticos foram cassados, por meio de atos institucionais, de grande número de líderes políticos, sindicais intelectuais e de militares. Além das cassações, foram também usados outros mecanismos, como a aposentadoria forçada de funcionários públicos civis e militares. Várias comissões de inquérito foram criadas para apurar supostos crimes de corrupção e subversão, que eram, em geral dirigidos por coronéis do Exército, que perseguiram, prenderam e condenaram um bom número de opositores ao governo com a desculpa de constituírem um perigo comunista (CARVALHO, 2002).

De acordo com o referido autor, ao mesmo tempo em que eram cerceados os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificava e universalizava a previdência, com exceção do funcionalismo público, civil e militar, que ainda conservaram seus próprios institutos. Em 1966, também, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como um seguro-desemprego, sendo pago pelos empresários e retirado pelos trabalhadores em caso de demissão. Criou-se também o Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de facilitar a aquisição de casa própria aos trabalhadores de baixa renda. Em 1971, foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), que incluía os trabalhadores rurais na previdência, mas o fundo tinha financiamento e administração separados do INPS. As duas únicas categorias ainda excluídas da previdência - empregadas domésticas e trabalhadores autônomos - foram incorporadas em 1972 e 1973, respectivamente. Como coroamento das políticas sociais, foi criado, em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Nota-se que o acesso aos direitos sociais no Brasil sempre esteve associado à posição que o trabalhador ocupava no processo de produção, indicando uma ideia de cidadania vinculada ao trabalho, que exclui as outras categorias da população, como trabalhadores do mercado informal, pessoas com deficiências, idosos, entre outras. Segundo Santos (1979), em outras palavras, a cidadania regulada brasileira teve como sustentáculos legais a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e o sindicato público. A provisão pública em vez de reparar ou atenuar as carências dos segmentos populacionais marginalizados buscava reafirmar as diferenças advindas do mercado.

E foi assim, que a retração econômica, ocorrida a partir da segunda metade dos anos 1970 e que perdurou até a década de 1980, colocou em evidência que a política de proteção social previdenciária estava nos seus limites. Segundo Medeiros (1989) apud Rizzotti (2015), de 1979 a 1983, houve no Brasil, um aumento acentuado do

desemprego e da miséria, que ampliou o quadro de carências sociais, como desnutrição, disseminação de doenças endêmicas, baixa taxa de escolarização, aumento do número de favelas e da mortalidade infantil em áreas de maior concentração de pobreza. O aumento das demandas sociais não foi acompanhado pela oferta de serviços públicos adequados, o que ampliou o déficit social.

Neste cenário, iniciou-se em 1985, a Nova República, inaugurada com a eleição, por voto indireto, de José Sarney e permanece até os dias atuais, com o governo de Dilma Rousseff (PINTO, 2015). Destaca-se inicialmente um período de Transição Democrática – 1985/1988, que, segundo Mestriner (2005), foi caracterizado por uma filantropia vigiada, representada por uma luta pela redemocratização do país por meio de mobilização política pela defesa e garantia dos direitos humanos, pela anistia e pela organização das bases populares. Estas mobilizações ocorriam em organizações civis financiadas por recursos externos, internacionais, sendo denominadas Organizações Não-Governamentais (ONG's).

Conforme Cardoso e Jaccoud (2009), o contexto de luta pela redemocratização trouxe ao debate o tipo de política social que se pretendia para o país, uma dimensão de cidadania ampliada, de ideias universalistas e garantidora de direitos, de expansão da cobertura das políticas sociais, quanto a bens, serviços, garantias de renda e equalização de oportunidades. Um desenho de política social que tenta superar o sistema de autofinanciamento, excludente e não-distributivo vigente, que iria compor as bases da CF de 1988.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, instituiu-se o Estado Democrático, que, segundo Mestriner (2005), caracteriza-se por uma filantropia democratizada, com a institucionalização da Assistência Social, como política pública. Evidencia-se a expansão das ONG's, das organizações civis, dos centros de defesa de direitos, conselhos setoriais, fundações empresariais.

Carvalho (2002) comenta que a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall de aquisição de direitos foram invertidas no Brasil, pois, segundo este autor os direitos civis deveriam vir primeiro, porque com base no exercício das liberdades é que se expandem os direitos políticos, que possibilitarão a conquista dos direitos sociais. No Brasil, vieram primeiro os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Depois vieram os direitos políticos, em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. As liberdades civis que são a base de tudo, até hoje continuam inacessíveis à maioria da população brasileira.

Ao longo da história percebe-se, então, passos e descompassos na legislação social brasileira, que dificultaram a viabilização dos avanços na garantia de direitos da cidadania, sendo preciso a mobilização de segmentos da população para a conquista de uma legislação mais democrática, de abrangência universal e promissora na garantia dos direitos, por meio de um controle social mais efetivo na esfera pública.

4.2. A ênfase na participação cidadã

Ao longo do tempo, as mudanças socioeconômicas sempre influenciaram a noção e a prática de desenvolvimento. A partir da década de 1980, até então cenário de um processo conduzido pelo Estado de maneira centralizada e tecnicista, o conceito de desenvolvimento foi redefinido, passando a ser visto de uma outra maneira, sustentado em conceitos-chave, como a sustentabilidade, o território, a participação cidadã e o desenvolvimento com base em valores (ANDION, 2003).

Segundo Wolfe (1976), a abordagem do desenvolvimento com base em valores é a via a ser escolhida pelas sociedades, para que o desenvolvimento não seja ditado somente por critérios externos fixados pelo mercado globalizado, como destacado pelo autor:

A autêntica participação criadora – que intensifica a consciência dos participantes quanto a valores, temas e possibilidades de fazer opções, influenciando o conteúdo do desenvolvimento, gerando novos meios de fazer as coisas e, além disso, protegendo o direito dos participantes a uma porção equitativa dos frutos do desenvolvimento – pode demonstrar-se afinal um requisito mais que essencial a um estilo de desenvolvimento que aumente a capacidade da sociedade para funcionar a longo prazo em prol do bem-estar de seus membros (WOLFE, 1976, p. 32).

Esta abordagem de desenvolvimento com ênfase na participação social, uma prática de baixo para cima, passa a ser concebida coletivamente, dependente de um processo de responsabilização dos diferentes atores sociais (ANDION, 2003).

Nessa perspectiva, foi exigida uma mudança de paradigma da política social, permeado de um contexto democrático de negociação política nas esferas decisórias de poder. Considera-se que este é o caminho através do qual os benefícios e os serviços sociais podem transitar de “concessões” a “direitos” das populações mais necessitadas, sendo que nestes espaços públicos as forças contrárias entram em disputa pelas diferenças de identidade e de propostas originadas das condições concretas de vida e dos processos de exclusão vivenciados pelos atores envolvidos (RIZZOTTI, 2015).

Entretanto, questiona-se para o fato de que se todos fossem concebidos como iguais, onde ficaria a possibilidade de pensar diferente? Admite-se que se a democracia fosse pensada somente a partir do ideal de igualdade, acabaria por destruir a liberdade, como ressalta ME (2003, p. 31): “para que o modelo de democracia seja justo e almeje a

liberdade individual e coletiva, é necessário que a igualdade e a equidade sejam compreendidas como complementares”. A esse respeito Barth (1990, p. 514-515) afirma: “as diferenças representam grandes oportunidades de aprendizado. As diferenças oferecem um recurso grátis, abundante e renovável... o que é importante nas pessoas (...) é o que é diferente, não o que é igual”.

Corroborando com esta questão Castro (2012, p. 1017) comenta que “o circuito de elaboração e implementação das políticas públicas envolvidas na montagem do aparato das políticas sociais é produto das tensões políticas, sociais e econômicas latentes na sociedade”. E que é justamente esta disputa e ambiente de tensões, que promove uma transformação no sentido de ampliar a participação política e social em prol da ampliação da igualdade e solidariedade social, trazendo como consequência a melhora do desempenho dos processos de desenvolvimento.

É nesse sentido que Benevides (2007) ressalta a necessidade imperiosa da organização popular para uma legítima pressão sobre os poderes públicos. Partindo do pressuposto que a cidadania democrática pressupõe a igualdade diante da lei, a igualdade da participação política e a igualdade de condições socioeconômicas básicas, para garantir a dignidade humana. A terceira igualdade exige, além da criação das leis, uma correta implementação de políticas públicas e de programas de ação do Estado. Ações que, por sua vez, requerem uma cidadania ativa, que pode ser exercida em associações de base e movimentos sociais, em processos decisórios ocorridos na esfera pública.

Feitas estas considerações iniciais sobre a participação, como requisito fundamental de uma democracia ativa, procurou-se verificar as condições históricas estruturais do processo de redemocratização no Brasil, que influenciaram de maneira direta as novas bases da política social implementadas na CF de 1988 e na LOAS de 1993. As novas leis alteraram o universo conceitual a partir de prerrogativas legais, que consistem na implementação de políticas organicamente estruturadas, descentralizadas, com base no direito à cidadania e participação social, que tiveram que enfrentar um legado institucional brasileiro de desarticulação, fragmentação, superposição, relações clientelistas e de baixa capacidade técnica (LIMA, 2004).

De maneira geral, segundo Cardoso e Jaccoud (2009), três enunciados resumem os sentidos que passa a tomar a participação, no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;

- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público (CARDOSO; JACCOUD, 2009, p. 375).

Assim, os anos 1990 foram cenário do trânsito da sociedade civil para o Estado, em que o confronto e o antagonismo, que tinham marcado a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores, cederam lugar a uma aposta na possibilidade de ação conjunta para o aprofundamento do processo democrático. Entre os espaços implementados durante esse período, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos (DAGNINO, 2004).

De outro lado, a autora supracitada argumenta que com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal produzido pelo Consenso de Washington, a década que se sucede é marcada por uma confluência perversa entre dois projetos: de um lado, a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil; e, de outro lado, a aposta na ação conjunta do Estado e sociedade civil para o desenvolvimento do país. Assim a perversidade está no fato dos projetos apresentarem direções antagônicas e que a confluência estaria em que ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva (DAGNINO, 2004).

Constata-se que, no período de 1992 a 1999, o Brasil foi capaz de reduzir em cerca de um quinto a mortalidade infantil e o analfabetismo, mas a desigualdade ficou praticamente inalterada, verifica-se que os 10% mais ricos da população contavam com rendimento médio 19 vezes maior do que os 40% mais pobres, realidade que permaneceu sem variação no período (DRAIBE, 2002).

Percebe-se, mais uma vez, que as alterações legislativas não representaram mudanças concretas da realidade, que as desigualdades socioeconômicas são decorrentes de um processo complexo, que não adianta análises simples e unicasais, pois elas têm um caráter multidimensional.

Nesse contexto, o Brasil conta com a democracia política, mas falta muito para que se tenha democracia social, o que delimita o nosso principal desafio, que é o de transformar a nossa igualdade política em igualdade de oportunidades de vida. O exercício pleno da liberdade e igualdade democráticas depende das capacidades dos cidadãos de votar conscientemente, de participar das decisões políticas e não apenas das

eleições, de ser votado e exercer com eficiência e ética o seu mandato. Capacidades estas que são dependentes de condições sociais menos desiguais e menos injustas, que tem na educação um de seus alicerces fundantes. A educação, embora seja um direito social é considerada um pré-requisito para garantia e ampliação dos direitos civis e políticos, pois, sem uma população educada, o direito de opinião e organização ficam sem sentido (MIRANDA, 2006).

Por outro lado, a agenda de capacitação para a participação não é simples, Bordenave (2013 , p. 73, grifo do autor) ressalta que “essas coisas não se adquirem numa sala de aulas, mas na chamada práxis, que é um processo que mistura a prática, a técnica, a invenção e a teoria, colocando-as ao serviço da luta pelos objetivos do povo” e que a qualidade da participação é imprescindível e aumenta quando (2013, p. 72-73, grifo do autor):

as pessoas aprendem a conhecer a sua realidade; a refletir; a superar contradições reais ou aparentes; a identificar premissas subjacentes; a antecipar consequências; a entender novos significados das palavras; a distinguir efeitos de causa, observações de inferências e fatos de julgamentos. A qualidade da participação aumenta também quando as pessoas aprendem a manejar conflitos; clarificar sentimentos e comportamentos; tolerar divergências; respeitar opiniões; adiar gratificações. A qualidade é incrementada quando as pessoas aprendem a organizar e coordenar encontros, assembléias e mutirões; a formar comissões de trabalho; pesquisar problemas; elaborar relatórios; usar meios e técnicas de comunicação.

Conforme Paoli (2002), os espaços públicos só se tornam palco de uma participação de qualidade quando os socialmente desiguais se encontram em equivalência, como atores e sujeitos autônomos do protagonismo político e civil e, por meio do exercício conjunto e conflitivo do debate, reflexão e deliberação sobre um mundo comum, avançam para além das garantias constitucionais e jurídicas ao concretizar o direito de participar na pluralidade das demandas de cidadania. O que traz também para o debate a afirmação de Bordenave (2013, p. 23), de que “a prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte mas como se toma parte”. Se, ao contrário, institucionalizar-se uma cidadania segmentada nestes espaços, tem-se uma retórica da cidadania, como expõem Delgado e Theodoro (2009, p. 399-400),

pela clivagem entre os que dispõem de condições para acessar os serviços fornecidos pelo mercado e aqueles que, sem possibilidades de acesso regular ao mercado, deverão contentar-se, cada vez mais, com os precários serviços públicos ou, então, com a aleatoriedade da filantropia privada. Esse tipo de parceria nada mais é do que o “velho” travestido e recolocado como “novo”; está-se caminhando na direção da reprodução da tradicional lógica da benemerência do século XIX que agora se ancora em palavras como ética, solidariedade e participação, e que se legitima no resgate da retórica da cidadania.

É nesse sentido que Pastorini e Galizia (2012) chamam a atenção para o processo de assistencialização que ainda persiste e acomete os setores mais pauperizados da população. Processo este que põe em cheque a concretização da política social como direito, esclarecendo que o público-alvo participante dos programas assistenciais são indivíduos que geralmente não fazem parte de grupos organizados com experiência de lutas e participação política, fatores que dificultam o seu protagonismo no processo de ampliação dos direitos e do controle social.

Assim a presença de cidadãos ativos na esfera pública e espaços de participação, como conselhos, conferências, fóruns e centros de referência, dentre outros, surge como uma possibilidade necessária e urgente de influência na formulação de políticas públicas mais efetivas e forma de resistência aos abusos de poder. O controle social traz em si a capacidade de avaliar a implementação e os resultados das políticas, a capacidade de controlar as ações dos políticos, cobrar um melhor cumprimento dos programas do governo e uma melhor conduta nas ações dos políticos, por isto é preciso dar ênfase a esta questão que se coloca como caminho alternativo para conquistas de direitos.

Nessa direção, Dagnino (2004) aponta como urgência a exploração mais radical e efetiva do que ela chama de “núcleos duros” do projeto participativo democratizante:

a noção de direitos que, profundamente marcada pela carga igualitária da sua história e pela experiência recente dos movimentos sociais que lhe adicionaram a idéia da invenção de novos direitos, pode talvez resistir mais duramente às ressignificações neoliberais. Um outro “núcleo duro” residiria no segundo termo da noção de espaços públicos: a ênfase na constituição desses espaços, que no Brasil ocupou parte significativa da ação política dos setores democratizantes durante os últimos anos, se reorientaria para a luta pela sua qualidade, para assegurar o seu qualificativo públicos e o que ele promete. A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder. O que seguramente remete a uma outra, larga e difícil, agenda cultural e política (DAGNINO, 2004, p. 161, grifo do autor).

Trata-se de uma mudança cultural, que, no caso brasileiro, implica em uma derrocada de valores enraizados entre nós, decorrentes de uma multiplicidade de fatores ocorridos historicamente, necessitando de uma efetiva agenda política e da pressão popular para trazer mudanças reais a este processo, conforme defende Benevides (2007, p. 6-7):

nosso longo período de escravidão, que significou exatamente a violação de todos os princípios de respeito à dignidade da pessoa humana, a começar pelo direito à vida; nossa política oligárquica e patrimonial; nosso sistema de ensino autoritário, elitista, e com uma preocupação muito mais voltada para a moral privada do que para a ética pública; nossa complacência com a corrupção, dos governantes e das elites, assim como em relação aos privilégios concedidos aos cidadãos ditos de primeira classe ou acima de

qualquer suspeita; nosso descaso com a violência, quando ela é exercida exclusivamente contra os pobres e os socialmente discriminados; nossas práticas religiosas essencialmente ligadas ao valor da caridade em detrimento do valor da justiça; nosso sistema familiar patriarcal e machista; nossa sociedade racista e preconceituosa contra todos os considerados diferentes; nosso desinteresse pela participação cidadã e pelo associativismo solidário; nosso individualismo consumista, decorrente de uma falsa idéia de “modernidade”.

A mesma autora relata que para que ocorra esta mudança cultural, o descrédito do povo nas instituições políticas é limitante, pois ele se estende para a ação política e em sua capacidade transformadora; ou seja, esta atitude de apatia na vida social é o oposto de qualquer ideia de cidadania democrática, pois exclui qualquer possibilidade de ação coletiva e de solidariedade. Nesse caso, um campo em que as estratégias individuais sobrepõem a solidariedade, impossibilitando a transformação dos valores.

Bordenave (2013, p. 73) destaca a importância da participação com laços de solidariedade, busca do bem comum, cidadania ativa, práticas de diálogo, de respeito pelas diferenças, educação com ênfase na reflexão, relatando que “só se aprende a participar, participando”. Assim, participar é um dos caminhos que se aponta rumo à redução das desigualdades sociais.

4.3. O trabalho social com famílias no CRAS

O CRAS desenvolve a PSB atuando na comunidade junto às famílias onde os vínculos ainda estão preservados, com a finalidade de fortalecer os vínculos familiares e comunitários, e superar as vulnerabilidades decorrentes da pobreza, da exclusão e da violência social.

A aproximação com essas famílias é muito mais do que chegar até o local em que elas habitam, implica em conhecer o seu dia-a-dia, seus problemas, suas potencialidades, suas histórias e seus projetos; tratando-se, portanto, de uma abordagem psicossocial, que traz em si uma nova mentalidade para a política social (AFONSO, 2006).

O referido autor considera que esta abordagem busca compreender como a sociedade forma os sujeitos, mas também, como os sujeitos contribuem para a construção da sociedade; para isto conta com técnicas operacionais que articulam conhecimentos diversos, principalmente da área de humanas, para sua atuação. Considera as vulnerabilidades, riscos e potencialidades da família no sentido de torná-la protagonista do seu meio, promovendo o seu empoderamento, a inclusão social, o fortalecimento de vínculos, a mobilização da comunidade, a construção de projetos de vida; um trabalho pautado nos direitos da cidadania.

Nesta direção, para que o trabalho social com famílias seja realmente efetivo no CRAS, ele depende (MDS, 2012, p. 13):

- a) de consciência crítica e espírito pesquisador por parte dos profissionais do CRAS;
- b) do conhecimento do território – suas potencialidades, recursos, vulnerabilidades, relações estabelecidas, de modo a realizar uma ação preventiva e proativa;
- c) da adoção de abordagens e procedimentos metodológicos apropriados para o cumprimento dos objetivos do Serviço;
- d) de estudo e análise permanente dos conceitos fundamentais, tais como: família e território, nas abordagens sociológica, antropológica, econômica, psicológica, entre outras, cuja compreensão é essencial para a implementação qualificada do PAIF;
- e) do planejamento e análise das ações a serem adotadas no desenvolvimento do trabalho social com famílias;
- f) da promoção da participação dos usuários no planejamento e avaliação das ações do Serviço;
- g) do desenvolvimento de uma prática interdisciplinar entre os profissionais que compõem a equipe de referência do CRAS: assistentes sociais e psicólogos;
- h) do conhecimento sobre os ciclos de vida, questões étnicas, raciais, de orientação sexual, assim como outras questões específicas identificadas no território.

A realização do trabalho com famílias, pautada nos princípios descritos acima, demanda profissionais qualificados, capazes de elaborar estratégias de mudança da realidade social encontrada e, sobretudo, aptos a implementar abordagens metodológicas coerentes com a mudança.

Dentro dessa perspectiva, segundo MDS (2012), um exemplo adequado de abordagem metodológica para o cumprimento dos objetivos do trabalho social no CRAS é o método da pedagogia da problematização, proposto por Paulo Freire. Esta metodologia assume o ser humano como um caminho aberto de possibilidades, que apresenta a possibilidade de estabelecer uma relação horizontal/dialógica entre os profissionais e usuários do CRAS e de investigar o universo temático das famílias; ou seja, investigar o próprio pensar das famílias; centrar o trabalho nas experiências estimuladoras de decisões e de desenvolvimento da autonomia; auxiliar as famílias a problematizar as contradições existentes no seu território, a reconhecer o dever do estado de assegurar seus direitos e incentivar a sua inserção nos espaços de participação social. Nas palavras de Freire (2005, p. 90):

“A existência, porque humana, não pode ser muda, silenciosa, nem tampouco pode nutrir-se de falsas palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. Existir, humanamente, é pronunciar o mundo, é modificá-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles novo pronunciar. Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão”.

A pedagogia da problematização, como colocado por Freire, pode ser desenvolvida em grupos de famílias, devidamente constituídos no CRAS. Entretanto,

esta técnica de abordagem em grupos, além de mais complexa, representa, ainda, um desafio para os técnicos dos CRAS, porque, além da capacitação necessária para sua execução, exige profissionais com habilidades para este tipo de abordagem, comunicativos, que, ao mesmo tempo que conduzem as discussões e o debate, estabelecem o respeito pelas diferenças e peculiaridades das famílias envolvidas.

Estes tipos de grupos podem conter participantes de famílias com características tanto homogêneas quanto heterogêneas, isto será determinado pela equipe técnica e coordenador do CRAS com base na temática que será abordada, nas especificidades do território, nas características dos participantes, com vias à obtenção de um trabalho social com conquistas de benefícios para a comunidade (MDS, 2012).

Mas para atingir o objetivo supracitado, é preciso atenção redobrada da equipe do CRAS quanto à coerência entre o discurso da política social do SUAS e a prática implementada por eles, uma vez que a coerência ou não entre o discurso e a prática é que possibilitará a defesa dos direitos conquistados. A falta de sintonia levará à manutenção do controle das famílias por meio do assistencialismo, este último é velho conhecido da história das políticas sociais brasileiras, um traço cultural marcante, difícil de ser mudado, tamanha a sua assimilação pela população, como prática naturalizada. Daí a importância do estabelecimento de uma cidadania ativa por parte dos usuários no âmbito das políticas sociais para fazer valer seus direitos.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo foi desenvolvido com os beneficiários diretos da política pública de PSB, implementada nos CRASs da Microrregião de Ubá/MG da Zona da Mata Mineira, com mais de cinco anos de implantação. Esta pesquisa caracterizou-se por uma abordagem qualitativa, com técnicas de coleta de dados na forma de entrevistas com roteiro semiestruturado e observação direta das atividades realizadas com os usuários.

A observação direta possibilitou a verificação do tipo de público que frequenta os CRASs, bem como a sua forma de participação nas atividades. O roteiro de entrevista (Apêndice D) buscou verificar o perfil sociodemográfico do usuário que frequenta os CRASs, a sua forma de acesso aos Centros, de participação nas atividades, bem como suas percepções sobre a política de PSB na fase de implementação desta política, buscando analisar se há coerência entre o discurso previsto por lei e a prática da PSB. A pesquisa foi realizada entre os meses de agosto a novembro de 2014, por um período de um dia em cada Centro, totalizando 12 dias de campo.

A amostra do estudo, constituída por conveniência, compôs-se de usuários representantes das unidades familiares, que procuraram o Centro pelos mais diversos motivos, totalizando 162 entrevistados, resultante do somatório do número de usuários entrevistados em cada Centro, o que correspondeu a uma média de 13,5 entrevistados por CRAS. Esse procedimento de amostragem por conveniência foi derivado tanto pela limitação de tempo quanto de recursos, o que propiciou a visão dos usuários que realmente frequentam os CRAS. É importante ressaltar que para o estudo investigado, todos os participantes, tiveram ciência dos objetivos da pesquisa, assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, exigido pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Viçosa/MG.

Os usuários responderam a um roteiro com seis perguntas que versaram sobre as seguintes temáticas: a compreensão da finalidade da política na sua visão, a forma de acesso à política, o motivo da procura do CRAS, se o usuário obteve sua demanda atendida no CRAS ou se precisou ser encaminhado para outros serviços, o grau de satisfação com os serviços prestados e a razão de sua resposta. Em todas as entrevistas, utilizou-se o gravador com autorização do entrevistado, que foi esclarecido sobre o sigilo de seus nomes na mesma. As narrativas gravadas foram posteriormente submetidas à análise de conteúdo, conforme metodologia proposta por Bardin (2011). Os dados quantitativos levantados foram sistematizados e analisados pela estatística descritiva, possibilitando os cálculos de média, frequência e sua correlação com as variáveis do estudo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1. Perfil dos Usuários dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG

A idade dos entrevistados variou entre 18 a 83 anos, totalizando uma amostra de 162 indivíduos (Tabela 7). Apesar da faixa etária variada, a maior concentração de entrevistados era de 41 a mais de 60 anos (63%). Este público diversificado é condizente com o objetivo previsto para a assistência social, que conforme art. 188 da CF deve conferir “proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”. Convém ressaltar que menores de 18 anos não podiam ser entrevistados, de acordo com as normas do Comitê de Ética, mas existiam também um número considerável de crianças e adolescentes inseridos nas atividades dos CRASs da Microrregião.

Tabela 7: Idade e escolaridade do público dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2014.

Variáveis	Frequência	%
Faixas de idade		
18 a 25 anos	22	13,6
26 a 40 anos	38	23,4
41 a 60 anos	51	31,5
Acima de 60 anos	51	31,5
Escolaridade		
Ensino Fundamental Incompleto	94	58
Ensino Médio Completo	23	14,2
Ensino Fundamental Completo	20	12,3
Analfabeto	15	9,3
Ensino Médio Incompleto	6	3,7
Alfabetizado	3	1,9
Ensino Superior Completo	1	0,6

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Do total de entrevistados 88,3% eram do sexo feminino e 11,7% do sexo masculino. No que concerne ao sexo dos entrevistados, Sampaio (2010) em seus estudos sobre os CRASs do município de Belo Horizonte/MG, constatou resultado semelhante, em que verificou 97,6% do sexo feminino e 2,4% do sexo masculino. Contudo, deve-se ressaltar que sua amostra foi proveniente dos representantes das famílias cadastrados pelo período de um ano em um único CRAS do município. Conforme relatado pela autora (2010, p. 80) “essa realidade é recorrente no campo das políticas sociais, no qual as mulheres geralmente são quem procuram pela assistência social e se responsabilizam pela família perante o serviço, programa ou projeto” (Figura 19).



Figura 19: Oficina de artesanato no CRAS Piraúba

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

O perfil de escolaridade dos entrevistados, conforme enunciado na Tabela 7, mostrou que mais da metade dos entrevistados (58%) tinham o ensino fundamental incompleto; existindo 9,3% que eram analfabetos.

A taxa de analfabetismo encontrada era superior à taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade da região sudeste (4,8%); e condizente com a taxa nacional (8,7%) em 2012, segundo IBGE (2013). A maior frequência encontrada de escolaridade foi ensino fundamental incompleto, sendo que a grande maioria dos respondentes relatou que possuía o “quarto ano primário antigo”, que corresponde atualmente ao quinto ano do ensino fundamental no estado de Minas Gerais. A respeito do analfabetismo que atinge principalmente os idosos, Peres (2010) discute em seus estudos sobre a velhice e educação, destacando que, no Brasil, os programas de educação de jovens e adultos homogeneizam as práticas educacionais, que, na verdade, deveriam ser diversificadas em virtude das idades heterogêneas da população a ser atendida, demonstrando não existir uma política educacional específica para os idosos, o que conduz à exclusão educacional este público, porque já passaram da idade produtiva.

Este fato evidencia a importância do direcionamento das políticas públicas da educação, no sentido de reinserir o idoso na escola e diminuir as taxas de analfabetismo, corroborando com os estudos de Goldani (2002) sobre a situação de vulnerabilidade em que se encontram as famílias brasileiras, frente ao processo de globalização, ao verificar que a maioria de seus membros não apresenta as trajetórias esperadas de educação, trabalho, promoção e segurança individual e familiar.

Em relação à escolaridade, Sampaio (2010), também verificou em sua amostra uma maior predominância de indivíduos com ensino fundamental incompleto, da ordem de 60,4%, seguido de ensino médio completo de 17,4%, sendo a taxa percentual de analfabetos equivalente a 7,5%. Embora as amostras da pesquisa em questão e a de Sampaio (2010) tenham sido coletadas de formas distintas, apresentaram resultados semelhantes quanto ao nível de escolaridade e o sexo dos entrevistados, podendo-se inferir que esta é uma realidade dos públicos que frequentam os CRASs.

No que diz respeito ao estado civil, os entrevistados se declararam casados (54,3%), solteiros (20,4%), viúvos (11,7%), com união estável (7,4%), separados (4,3%) e divorciados (1,9%). A predominância de indivíduos casados seguidos pelos solteiros foi constatada também nos estudos de Sampaio (2010), com os percentuais de 44,7% e 28,2%, respectivamente.

Quanto à raça os entrevistados se autodeclararam brancos (51,9%), negros (40,1%) e pardos (8%).

Ao serem questionados quanto à religião, se declararam espíritas (0,6%), outros que professam o cristianismo, tendo como representantes os católicos (75,3%) e outras denominações (18,5%); além disso, 5,6% afirmaram não seguir nenhuma religião. Este resultado corrobora com os estudos de Antoniazzi (2004) sobre o panorama religioso do Brasil, que apontou que, embora a diversidade religiosa tenda a se tornar uma realidade comum em todo o país, três áreas se apresentam como exceção: o sertão nordestino; o interior de Minas Gerais; o interior de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

No que concerne ao número de integrantes da família dos usuários entrevistados (Tabela 8), as famílias variaram de pessoas que moram sozinhas até famílias com quinze membros, perfazendo uma média de 4,74 integrantes por família (43,8%).

Tabela 8: Componentes das famílias dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2014.

Componentes	Número	%
Tamanho da família		
De 1 membro	7	4,3
De 2 a 3	39	24,1
De 4 a 5	71	43,8
De 6 a 7	23	14,3
Maior que 7	22	13,5
Número de filhos		
Nenhum	21	13
De 1 a 2	66	40,7
De 3 a 4	45	27,8
De 5 a 6	12	7,5
Mais de 6	18	11
Número de dependentes		
Nenhum	85	52,5
De 1 a 2	65	40,1
De 3 a 4	10	6,2
De 5 a 7	2	1,2

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Ao serem questionados em relação ao número de filhos, as respostas variaram de 0 a 13 filhos, perfazendo uma média de 2,87 filhos por família, embora a maioria das referências seja de 40,7%, equivalente a indivíduos com 1 a 2 filhos, seguidos por 27,8% referentes com 3 a 4 filhos.

Quanto ao número de dependentes, conforme dados enunciados na Tabela 8, as respostas variaram de 0 a 7, perfazendo uma média de 0,83 dependente por família. A maior referência obtida foi 52,5% que disseram não ter dependentes, seguidos de 40,1% com 1 a 2 dependentes. Este resultado é condizente com a faixa de idade em que se encontrava a maioria dos entrevistados da amostra, que eram pessoas com mais de 40

anos e idosos, cujas famílias se encontravam provavelmente com o ciclo vital³⁹ em fase de consolidação, contração e fase do “ninho vazio” (Figura 20).



Figura 20: Oficina de artesanato no CRAS Guarani

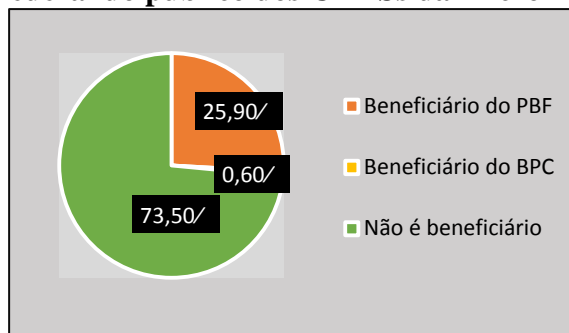
Fonte: Dados da pesquisa (2014)

Segundo o IBGE (2013), os diferentes tipos de família variam de acordo com os níveis de acesso a serviços de saúde, de educação ou de cuidados de provisão para os seus membros. Assim entender como as famílias se organizam é crucial para os executores das políticas públicas, no que diz respeito ao planejamento e tomada de decisões, pois as ações do CRAS devem ser voltadas para o público específico do local.

Ao serem questionados se eram ou não beneficiários do PBF ou do BPC (Gráfico 14), a maioria respondeu que não era beneficiário do PBF (73,5%), existindo apenas um respondente (0,6%) que tinha uma filha beneficiária do BPC por ser pessoa com deficiência.

³⁹ Goldani (2002, p. 39) propõe, com base em Arriagada (1997), a seguinte classificação das famílias brasileiras por ciclo vital: I) Fase de “formação ou expansão”, formada por aqueles casais sem filhos cujo chefe (a) do domicílio ou o cônjuge tinham menos de 36 anos e casais com filhos menores de 13 anos; II) Fase de “consolidação”: famílias cujo filho maior do chefe tinha entre 13 e 18 anos; III) Fase de “contração”: famílias cujo filho do chefe tinha 19 anos ou mais e IV) Fase do “Ninho Vazio”, em que havia um casal sem filhos e o (a) cônjuge tivesse mais de 35 anos e não tinha filhos vivendo com eles.

Gráfico 14: Beneficiários dos Programas de Transferência de Renda Direta do Governo Federal do público dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG.



Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Este dado é relevante no que tange ao público alvo da política de PSB, que, segundo MDS (2009b), é constituído, dentre outras vulnerabilidades sociais apontadas, pelas famílias beneficiárias de programas de transferência de renda. É importante registrar que, apesar deste não ser o único público alvo do CRAS, a frequência de beneficiários do PBF é baixa na microrregião, comparativamente aos dados levantados por Sampaio (2010), que foram de 44,3% de beneficiários do PBF. Em relação aos beneficiários do BPC (0,3%), o resultado de Sampaio (2010) foi bem aproximado ao estudo em questão (0,6%).

Vale dizer que a participação destas famílias nas atividades do CRAS não é uma condicionalidade destes programas; no entanto, a sua participação, apesar de ser voluntária, segundo MDS (2009a) está vinculada ao trabalho de busca ativa das famílias nos territórios de abrangência dos CRAS, complementado pela sensibilização das mesmas, por suas equipes técnicas, para a participação em ações, serviços e projetos ofertados no CRAS. Do total de entrevistados que são beneficiários do PBF (25,9%), ao serem questionados se participam de alguma atividade no CRAS, 54,75% responderam que não, destes 47,8% relataram que os filhos participam de alguma atividade. Constatou-se durante a pesquisa que muitos desses beneficiários simplesmente vão até o CRAS procurar o Gestor do PBF, que se encontra em um espaço compartilhado na maioria dos CRASs, para atualização de dados do CadÚnico⁴⁰, apresentação de ficha de

⁴⁰ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos. O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. (MDS, 2015a)

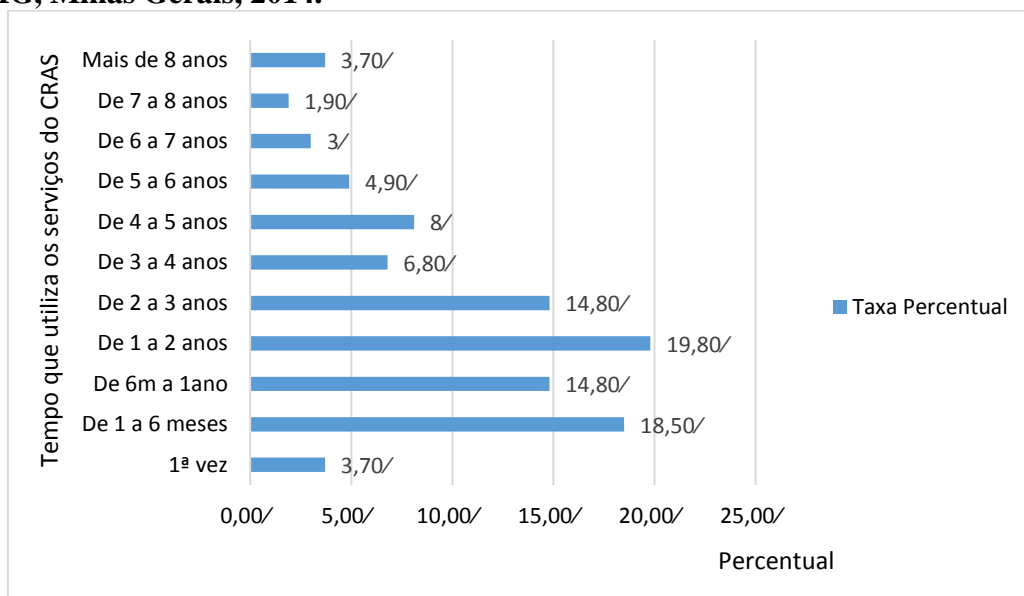
pesagem e vacinação dos filhos, solucionar pendências em casos de descumprimento de condicionalidades do programa; enfim, questões que se não forem solucionadas podem levar ao corte do benefício. Ao serem interpelados durante a entrevista, o motivo pelo qual não participam das atividades, responderam que é por causa da distância de sua casa até o CRAS e, outros, porque não têm disponibilidade de tempo para participar, como pode ser constatado nas falas:

Embora a assistência aqui seja boa, mas eu acho uma distância muito longa, porque praticamente eu tenho que atravessar a cidade para vim aqui, então, a dificuldade é nesta questão, a distância, por isso que minha filha não participa de oficina nenhuma, entendeu? (Entrevistado 14, P.M.O.S., 28 anos, Sexo F)

Vir aqui eu num venho não, porque meu prazo num dá não. (Entrevistado 32, M.D.N., 67 anos, Sexo F)

No que se refere ao tempo que utilizam os serviços do CRAS (Gráfico 15) as maiores frequências encontradas foram de 1 a 2 anos (19,8%) e de 1 a 6 meses (18,5%), respectivamente, apontando uma certa rotatividade dos usuários no que se refere à participação. Somando-se as taxas percentuais de frequência acima dos quatro anos, tem-se que 21,5% de usuários entrevistados utilizavam os serviços dos CRASs havia um tempo razoável, indicando, em contrapartida, a presença de um público cativo, que gosta muito das atividades que participa, possibilitando atividades de convivência para as famílias.

Gráfico 15: Tempo de utilização dos serviços dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2014.



Fonte: Dados da pesquisa (2014)

Assim, em função das características do perfil sociodemográfico do usuário que frequenta os CRASs da amostra analisada, a maioria é constituída por adultos acima dos

40 anos de idade e idosos, do sexo feminino, com ensino fundamental incompleto, casados, católicos, de cor branca, que vivem em famílias constituídas de 4 a 5 integrantes, com número de filhos entre 1 a 2, com maior frequência de famílias em fase de consolidação, contração e fase do “ninho vazio”, não beneficiários do PBF ou BPC e tendo de 1 a 2 anos que frequentam o CRAS.

A partir dos resultados obtidos, pode-se afirmar que os CRASs da Microrregião de Ubá, apresentam um público alvo condizente com o público proposto para a PSB, em consonância com a PNAS, que segundo MDS (2009a, p. 7) são:

Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;
- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

No entanto, ao se verificar a baixa frequência de usuários de beneficiários do PBF e do BPC nas ações ofertadas pelo CRAS, considera-se que suas equipes deveriam concentrar esforços na busca ativa deste público, que, por causa da baixíssima renda associada à falta de oportunidades decorrentes da pobreza, ciclo de vida avançado e presença de pessoas com deficiências, constituem o principal público dessas políticas. Como explicita Giddens (2002, p. 80), “falar de uma multiplicidade de escolhas não é o mesmo que supor que todas as escolhas estão abertas para todos, ou que as pessoas tomam todas as decisões sobre as opções com pleno conhecimento da gama de alternativas possíveis”, uma vez que existem uma pluralidade de estilos de vida, cujo acesso é delimitado, dentre outros fatores, pelas capacidades e oportunidades sociais, que, no caso dessas famílias são limitadas e que podem ser viabilizadas pelas políticas públicas, como expresso na fala:

Por que cê sabe de uma coisa, estes exercícios que eu intô fazendo, tá melhor que a fisioterapia, aqui a minha mão abre mais... (mostrou como ela consegue abrir a mão, dificuldade proveniente de deficiência motora por sequela de meningite na infância) (Entrevistado 11, S.P.C., 36 anos, Sexo F)

Na verdade, Sen (2010) chama as oportunidades que estas famílias dispõem de inadequadas, o que engloba a ausência de oportunidades elementares, como a morbidez evitável ou a fome involuntária, por exemplo, que impedem as pessoas de realizar o mínimo que gostariam. Porque, segundo o autor (2013, p. 26), “com oportunidades

sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros”.

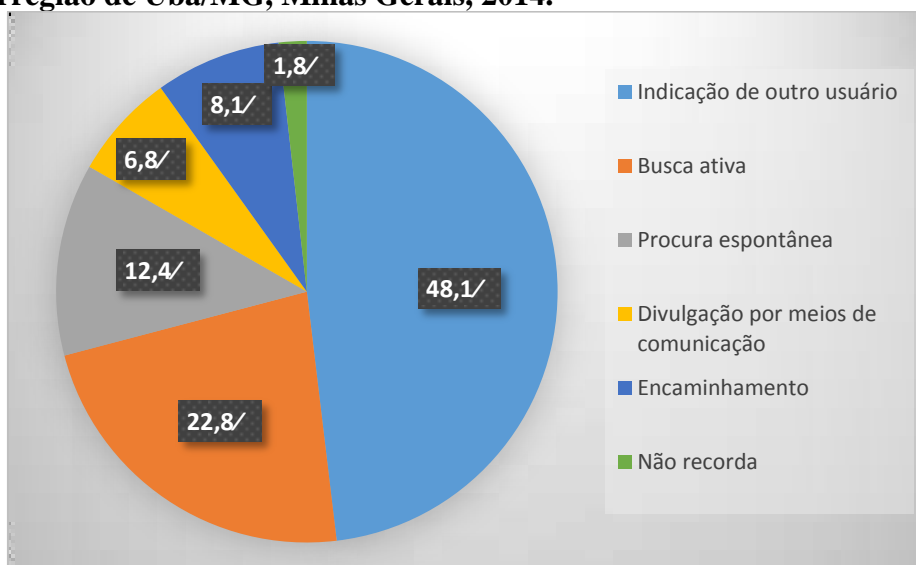
Nesse sentido, a política pública da Assistência constitui uma oportunidade social adequada para o empoderamento dessas famílias e a falta de inclusão delas nas ações do CRAS representa, ainda, a manutenção da dependência de benefícios eventuais da Assistência e da sua condição de “assistidas”.

6.2. Forma de acesso e participação do usuário

6.2.1. Formas de acesso à política

No que concerne à forma de divulgação para acesso dos usuários aos CRASs (Gráfico 16), a maior frequência encontrada foi a indicação por meio de outro usuário que frequenta o CRAS, que relataram ser parentes ou amigos, ou seja; o “boca a boca” é a principal forma de divulgação do CRAS. Este dado corrobora com os resultados da pesquisa de Oliveira (2008) no CRAS de Guaraciaba/MG, que constatou que a troca de informação entre os amigos é a principal forma de divulgação do CRAS.

Gráfico 16: Principais formas de divulgação dos serviços dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2014.



Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Nota-se que a busca ativa (22,8%) e a procura espontânea (12,4%), são as outras formas de divulgação mais frequentes, expressas nas falas:

Eu passava aqui na porta, (pausa) eu olhava aqui prá dentro (pausa) e pensava: (pausa) Como que o governo joga dinheiro fora!! Não sabia o que que era não! Aí, eu vim a primeira vez, eu vim a segunda vez e gostei... (risos) e... fiquei. (Entrevistado 102, C.R.A.R., 37anos, Sexo F)

Em setembro de 2013 eu tive um problema de saúde. Eu dei um AVC. Daí três dias: infartei. Só tinha 10% de chance de vida. Eu saí do hospital na cadeira de rodas, vim prá casa, comecei a fazer fisioterapia. Aí, eu comecei a

melhorar... Aí, depois, quando eu comecei a andar, estava fazendo caminhada aqui perto, eles me chamaram prá entrar no alongamento. Aí eu entrei e gostei muito! Elas são muito educadas com a gente,[...] eu faço até aula de dança. E graças a Deus eu melhorei muito, tô movimentando bem, eu tô andando, eu tô dançando, eu tô dirigindo. (Entrevistado 119, G.S.B., 74 anos, Sexo M)

Especial atenção deve ser dada à parcela de usuários que relatou ter sido encaminhada ao CRAS por profissionais de outras unidades públicas (8,1%), que pela sua baixa frequência, pode-se inferir que este resultado pode estar relacionado à fragilizada formação de redes nestes municípios. Oliveira (2008) também verificou em seu estudo que os vínculos, que deveriam existir entre o CRAS e outros órgãos que compõem sua rede, encontravam-se fragilizados ou mesmo inexistentes.

As interrelações entre as políticas públicas são cruciais para melhorar o desempenho das políticas sociais, porque cada política social tem suas instâncias de defesa de direitos humanos e sociais. Assim, só um trabalho com formação de redes e intersetorialidade é capaz de ofertar de maneira plena os direitos sociais previstos na Constituição e isto está faltando.

Outra questão a ser considerada quando se trata de acesso à política, é voltar a atenção para o CRAS como centro de referência da assistência social, a porta de entrada do SUAS, responsável além da recepção e acolhida do usuário, pela busca ativa das famílias em situação de vulnerabilidade social nos seus territórios de abrangência. Nesse sentido, deve ser empreendido um maior esforço por parte de suas equipes pela busca de seu usuário nos territórios para melhorar as taxas percentuais neste quesito, apesar dela não ter sido tão reduzida (22,8%).

6.2.2. O motivo da procura do CRAS no dia da entrevista

No que diz respeito ao motivo pelo qual os entrevistados procuraram o CRAS (Tabela 9), a maior frequência (49,4%) foi para participação em atividades ofertadas pelo PAIF e SCFV⁴¹, seguidas de pessoas que vieram trazer seus filhos, netos ou sobrinhos, para participarem de atividades ofertadas no Centro (17,3%). Somando-se estes resultados temos 66,7%, que juntos representam a procura pela mesma razão: a participação em atividades.

⁴¹ Conforme MDS (2013) os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos organizam-se em torno do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ocorrendo por meio do trabalho em grupos ou coletivos e organizam-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária.

Tabela 9: Motivos da procura pelo CRAS, por seus usuários, Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2014.

Motivo da procura	Frequência	%
Participação em atividades do PAIF ou SCFV	80	49,4%
Trazer familiares para participar de atividades no CRAS	28	17,3%
Para atualização do CadÚnico	21	13%
Fazer Carteira do Idoso* ou de Passe Livre**	10	6,2%
Para procurar o Gestor do PBF	9	5,5%
Procurar membros da equipe técnica para orientação	5	3,1%
Procurar informação sobre cursos de capacitação	4	2,5%
Fazer inscrição em atividades ofertadas pelo CRAS	2	1,2%
Benefício eventual	2	1,2%
Documentação civil básica	1	0,6%
Total	162	100%

Legenda:

*Segundo MDS (2015b), a Carteira do Idoso é um instrumento de acesso à garantia da gratuidade de vagas e desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, do valor das passagens interestaduais para idosos cuja idade seja igual ou superior a 60 (sessenta) anos, com renda individual igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos, sem meios de comprovação de renda, mediante a inserção no Cadastro Único.

**Segundo MDS (2015c), portadores de deficiência física, mental, auditiva ou visual têm direito a viagens gratuitas em transporte coletivo interestadual convencional por ônibus, trem ou barco, incluindo o transporte interestadual semiurbano. Para ter acesso ao benefício, a pessoa deve ter renda mensal per capita de até um salário mínimo e estar incluída no Cadastro Único. O beneficiário tem que apresentar a carteira do Passe Livre do Governo Federal e a carteira de identidade nos pontos de venda de passagens até três horas antes do início da viagem. As empresas são obrigadas a reservar, em cada viagem, dois assentos para atender o público do programa.

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Quanto às pessoas que procuraram o Gestor do PBF (5,5%), as razões apresentadas foram para: cadastramento para solicitação de inclusão no programa, beneficiários do programa que foram apresentar ficha de pesagem e vacinação, resolução de pendências por descumprimento de condicionalidades, para verificar se tinham direito à Tarifa Social de Energia Elétrica⁴².

A atualização do CadÚnico é obrigatória, nesse sentido, outra parcela que procurou o CRAS (13%) é justificada por esta razão. No cotidiano da maioria dos CRASs, esta ação é realizada junto ao Gestor do PBF e nas demais localidades, em que não há o compartilhamento do PBF com o CRAS, esta ação fica a cargo dos profissionais da equipe técnica de nível médio ou, com menor frequência, a cargo dos profissionais da equipe técnica de nível superior.

Quando questionados se a sua demanda foi atendida, 99,4% responderam que sim, enquanto 0,6% disseram que não obtiveram êxito. Durante a pesquisa pôde-se observar que os profissionais do CRAS procuram acolher o usuário e buscam orientá-los quanto às suas questões da melhor maneira possível, buscando solucionar as

⁴² Conforme MDS (2015c), a Tarifa Social de Energia Elétrica é um desconto na conta de luz destinado às famílias inscritas no CadÚnico com renda de até meio salário mínimo per capita ou que tenham algum componente beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O desconto concedido varia de acordo com o consumo de energia.

questões de sua competência, encaminhando-os para outras unidades socioassistenciais ou mesmo outras políticas públicas, quando necessário.

No caso dos usuários que frequentaram as atividades do CRAS há mais tempo, procurou-se investigar quantos, em algum momento, precisaram de ser encaminhados para outros serviços, obtendo-se o seguinte resultado: 87,1% não precisaram de nenhum encaminhamento, enquanto 12,9% precisaram de encaminhamento para atendimento em outras políticas públicas, que relataram ser da saúde, previdência e educação. Este resultado revela que a maioria das demandas que o usuário apresenta, pode ser solucionada dentro da própria unidade, confirmando a importância do CRAS para as famílias dentro do município.

No cotidiano dos CRASs, a demanda principal do usuário que o frequenta é a participação nas atividades, sejam do PAIF ou do SCFV; os usuários são bem recepcionados, a equipe técnica do CRAS tem a possibilidade de atender a maioria das demandas que chegam até eles, sendo a outra parcela encaminhada aos demais serviços socioassistenciais do município e outras políticas públicas. Além disso, observou-se que os usuários que aparecem no CRAS e não participam das atividades, são, usualmente são convidados pela equipe técnica a conhecerem os serviços e a participar dos mesmos, aproveitando a oportunidade de sua presença no Centro.

6.2.3. Forma de participação

A observação direta da rotina diária dos Centros permite inferir que a forma de participação cidadã nas atividades ofertadas é, em sua grande maioria, de forma passiva, pois verificou-se que o principal direcionamento das oficinas com adultos era a execução de trabalhos manuais e a convivência entre pessoas da mesma idade. As palestras tinham poucas manifestações dos participantes, as atividades com maior número de participantes eram voltadas para a dança, alongamento, atividades que não apresentam oportunidade de discussão dos interesses da família, por serem atividades essencialmente físicas. E, embora os laços fortalecidos pela convivência sejam de extrema importância para estas famílias, pois existem trocas de experiências e melhoria da autoestima, ainda não representam espaços de mobilização da comunidade e construção de projetos de vida em conjunto, típicos de uma cidadania ativa.

As observações realizadas demonstrando a dificuldade de constituir grupos de família e rodas de discussão, mesmo utilizando estratégias para sua constituição, aliada a um público com nível de escolaridade baixo, com direito de opinião e organização pouco expressivos, confirma a participação passiva nas atividades dos CRASs da Microrregião de Ubá, o que corrobora com as percepções de Pastorini e Galizia (2012),

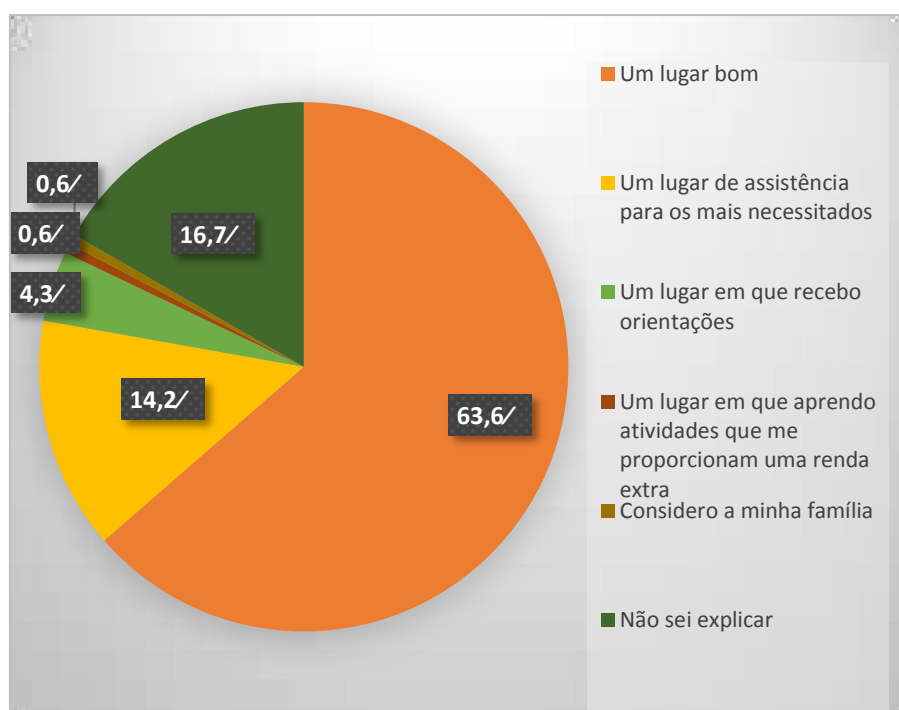
de que o público-alvo participante dos programas assistenciais, em geral, não fazem parte de grupos organizados com experiência de lutas e participação política, o que dificulta o seu protagonismo no processo de ampliação dos direitos e do controle social.

6.3. As percepções da política de Proteção Social Básica pelos usuários dos CRASs da Microrregião de Ubá/MG

6.3.1. O papel do CRAS na visão de seu usuário

Ao serem questionados em relação à função do CRAS ou significado do CRAS para eles (Gráfico 17), a resposta mais frequente foi que o CRAS é um lugar bom (63,6%); enquanto que outros não souberam responder (16,7%).

Gráfico 17: O papel do CRAS na visão do usuário da Microrregião de Ubá/MG.



Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Identificou-se, assim, que existe uma parcela de usuários (16,7%) que, apesar de frequentar o CRAS, não soube expressar o que seja o mesmo, simplesmente não soube o que é o CRAS. Destes, 11,1% eram analfabetos, 74,1% tinham ensino fundamental incompleto e 14,8% tinham nível de escolaridade de no mínimo o ensino fundamental completo. Com esta análise pode-se verificar que a parcela de usuários que não soube responder a questão, apresenta como vulnerabilidade um baixo índice de escolaridade, que reforça a importância da educação na ampliação do acesso aos direitos de cidadania, como observado na fala de uma entrevistada analfabeta:

Num (ficou em dúvida para falar quando verbalizou a palavra “num”) sei ti fala não, mia fia. (Entrevistado 23, O.A.M., 75 anos, Sexo F)

A parcela de usuários (14,2%), que respondeu que o CRAS é um lugar de assistência para os mais necessitados, compreende o CRAS como um local para auxiliar as famílias em diversas questões, com algum recurso eventual que elas necessitem, significado condizente com o processo de assistencialização que, segundo Pastorini e Galizia (2012), ainda persiste nos setores mais pauperizados da população, e que, ao mesmo tempo, expressa o sentido positivo do CRAS estar se tornando referência para estas famílias, expõe também o sentido negativo de interpretá-lo como local da ajuda e não local de direito, como constatado nas falas:

É muito bom, a gente precisa de um remédio, a gente vem aqui, de uma explicação, a gente vem aqui... (Entrevistado 40, T.S.A., 59 anos, Sexo F)

É um lugar bão!! A gente recebe Bolsa Família, uma cesta básica, muito bom aqui! (Entrevistado 56, V.G.S., 38 anos, Sexo F)

A parcela de usuários (4,3%) que respondeu que o CRAS é um lugar onde são recebidas orientações quanto a várias questões, é a percepção que mais se aproxima à realidade proposta pela PNAS, isto é, do CRAS como porta de entrada de uma política de direitos e, muito embora, o usuário não expresse que o serviço ofertado seja um dever do estado para com o cidadão, ele tem percepção que pode encontrar ali profissionais de confiança, que podem auxiliá-lo quanto aos seus direitos, como nos relatos:

É um lugar de vê a papelada da gente, né?... Bom, né? (Entrevistado 64, S.D.L., 81 anos, Sexo M)

É um lugar que você vem prá resolver alguma coisa que precisa. (Entrevistado 155, M.D.O.S., 68 anos, Sexo F)

A parcela de usuários (0,6%), que respondeu que o CRAS representa ser a sua família, apesar de ser muito reduzida, expressa o sentido do CRAS como “a casa das famílias”, um local acolhedor.

CRAS??? [...] Prá mim, ele é uma família que eu tenho, porque eu não tenho uma família e, aqui, (pausa) eu tenho várias pessoas que gostam de mim e que querem sempre me ajudar. (Entrevistado 74, R.C.G., 19 anos, Sexo M)

A outra pequena parcela de usuários (0,6%), que respondeu que o CRAS é um lugar de aprendizagem de atividades que proporcionam uma renda extra para as famílias, expressa a função do CRAS, no sentido de capacitar as pessoas em idade economicamente ativa, desempregadas, que, por diversas razões, como a pobreza, o precário ou nulo acesso aos serviços públicos. Essa questão foi bem relatada pela usuária que manifesta empoderamento pela possibilidade de contribuir com o orçamento familiar, com uma atividade que pode ser executada dentro de casa, porque muitas são

donas de casa, que tem que se dedicar ao cuidado dos filhos menores e, ao mesmo tempo, realizar uma atividade que trabalhe o seu intelecto:

Eu fiz um curso de decoupage [...] porque aqui na cidade, trabalho aqui é complicado. Então, através deste curso que eu fiz no CRAS de decoupage, pintura em tecido a mão livre, em molde vazado, graças a isto, hoje eu consigo ter uma renda. Não uma renda fixa, mas algo que me supre como mentalidade, que a gente precisa de algo prá trabalhar a mente, né? Algo que eu possa tá trabalhando dentro da minha casa também, então, eu tenho uma renda em cima desses cursos que eu fiz. (Entrevistado 14, P.M.O.S., 28 anos, Sexo F)

Considerando a parcela de maior frequência (63,6%), que respondeu que o CRAS é um lugar bom, procurou-se questionar, ainda, quanto ao porquê desta afirmativa, sendo apresentadas diversas respostas (Tabela 10).

Tabela 10: Percepções do usuário sobre o que representa o CRAS, Microrregião de Ubá/MG, 2014.

Respostas apresentadas	Frequência	%
Um lugar simplesmente bom	31	30,10%
Um local onde as pessoas aprendem muita coisa	17	16,50%
Um local de convivência com outras pessoas	15	14,60%
Um local prá tirar os filhos da rua e aprender alguma atividade	14	13,60%
Um local que contribui para a melhoria da saúde	11	10,70%
Um local de lazer, prática de atividades físicas e convivência com outras pessoas	9	8,70%
Um local de aprendizado para os filhos em atividades que os pais não teriam condições financeiras para ofertá-los	6	5,80%
Total	103	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Nas respostas de maior frequência (30,1%) foi mantida a mesma afirmação, que o CRAS é um lugar simplesmente bom; seguida dos que responderam que é um local que as pessoas aprendem muita coisa (16,5%), conforme pode-se observar nas falas:

É bom demais da conta!! (Entrevistado 99, C.M.C.S., 61 anos, Sexo F)

Se não tivesse o CRAS, a gente já tinha inté morrido, porque morar numa cidade dessa, que num tem um divertimento siqueira...eu...eu aqui faço crochê, eu faço tricot, eu pinto... (Entrevistado 1, F.A.D., 66 anos, Sexo F)

As outras respostas apresentadas deram ênfase na possibilidade de convivência com outras pessoas, em ser um local para tirar as crianças da rua, na melhoria da saúde com as oficinas e atividades físicas (Figura 21), na oportunidade para os filhos aprenderem alguma atividade que a família não teria renda suficiente para ofertá-los, segundo os relatos:

Ahhh! Coisa muito boa... é físico e mental, você tem como fazer as coisas e pode conversar com as pessoas. (Entrevistado 107, N.M.F.A., 51 anos, Sexo F)

Um lugar da gente conviver com outras pessoas, fazer amizades, aprender alguma coisa, e até ensinar aquilo que a gente sabe pela experiência de vida, né? (Entrevistado 43, M.C.C.S., 64 anos, Sexo F)

Na minha época não tinha nada disso, então a gente não pode perder a oportunidade para os filhos, né? (Entrevistado 76, I.L. F.M., 47 anos, Sexo F)

Olha, eu vou explicar prá senhora o que é o CRAS prá mim. A senhora sabe... que aqui e no mundo todo, tá tendo muita criança viciada, muita criança que, às vezes, os pais trabalham, os filhos ficam jogados pela rua, (...), o CRAS ajuda a tirar as crianças da rua. (Entrevistado 67, C.C.B., 64 anos, Sexo F)

Aqui é muito bom, minha filha aprende a dividir. Parece que ela se soltou mais, antes era só televisão, televisão. (Entrevistado 29, R.A.C.F., 47 anos, Sexo F)



Figura 21: Oficina de alongamento no CRAS Tocantins
Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Nota-se um empoderamento, nos depoimentos supracitados, em que o usuário se percebe parte do mundo, como alguém que tem a possibilidade de melhorar a vida do outro, demonstrando perspectiva de mudança de vida para si e para os filhos. Ou seja, a inserção do CRAS na comunidade é percebida como potencial de mudança da realidade social e o usuário passa a compreender que o todo é melhor do que o individual.

Quanto ao papel do CRAS na visão do usuário, pôde-se verificar que a maioria dos usuários entrevistados, apesar de não compreender o CRAS como uma unidade pública de referência na garantia dos direitos socioassistenciais, atribui ao CRAS o sentido de lugar bom, no sentido de acolhedor, um lugar de ajuda para os mais

necessitados, um lugar de encontro com os amigos, um lugar de realização de atividades de lazer e atividades físicas, o que revela uma percepção do empoderamento que o CRAS traz para as famílias, como pode-se constatar nas falas a seguir:

Nas minhas palavras é uma associação que cuida não só de idosos, mas de crianças. Porque aqui oferece de tudo, (pausa) cursos, porque eu mesmo já fiz aqui um curso de informática! (Entrevistado 14, P.M.O.S., 28 anos, Sexo F)

No meu ponto de vista, o CRAS é uma organização que trabalha em prol do idoso, prá promover encontros, e isso é muito importante, traz conhecimento, une as pessoas. (Entrevistado 38, C.F.G., 72 anos, Sexo M)

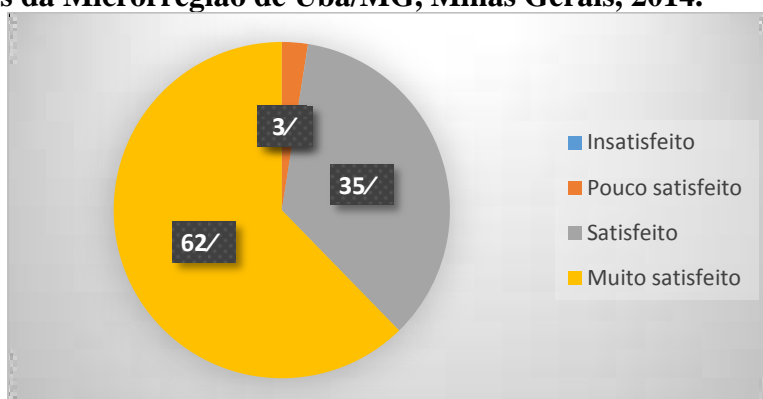
O pessoal fala de prefeito não valer nada. Mas gente, eu não sei se é prefeito, se é governo, o que que é. Mas foi a melhor coisa que Deus fez foi este CRAS, prá nós. [...] Isso aqui é uma bênção prá crianças, pros idosos, prá todos nós. (Entrevistado 125, M.A.O.P., 57 anos, Sexo F)

Desse modo, constata-se que a divulgação das funções e objetivos do Centro aos seus usuários como direito pela sua equipe é necessário, como verificado também por Oliveira (2008) em sua pesquisa. Mas, voltando à questão da escolaridade, é preciso explicações condizentes com o nível de estudo de seu público-alvo, porque muitas vezes suas equipes relatam que explicam, mas estas explicações podem estar ocorrendo de forma não compreensível para eles, o que remete à necessidade de maior capacitação e empenho de suas equipes nesse sentido.

6.3.2. A percepção do usuário quanto aos serviços prestados

Em relação ao grau de satisfação quanto aos serviços prestados (Gráfico 18), os usuários encontravam-se muito satisfeitos (62,3%) com os serviços do CRAS.

Gráfico 18: O grau de satisfação do usuário quanto aos serviços prestados pelos CRASs da Microrregião de Ubá/MG, Minas Gerais, 2014.



Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Considerando os resultados enunciados no Gráfico 18, de que 97,5% dos usuários encontravam-se satisfeitos e muito satisfeitos e que 66,7% das pessoas procuraram o CRAS para participação própria ou de algum familiar em atividades ofertadas na Unidade; e que, além disso, a participação nas atividades é voluntária e é

inerente ao ser humano participar de atividades que lhe dêem satisfação; pode-se inferir que este resultado expressivo de satisfação pode estar relacionado ao empoderamento que o CRAS vem possibilitando para estas famílias, como ressalta Bordenave (2013, p. 16):

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros.

Além da satisfação, os resultados também podem estar associados a uma oferta de serviços de qualidade pelas equipes do CRAS, como expresso no depoimento:

O CRAS é um lugar, principalmente pra nós, que somos idosos, é um momento de tá junto de pessoas igual a gente, da idade da gente, a gente passa umas horas muito boa. (Entrevistado 7, Usuário 7, N.R.S., 70 anos, Sexo F)

As causas apontadas pela pouca satisfação (3%) foram: falta de êxito em encaminhamento realizado pelo CRAS; pouca oferta de oficinas de capacitação para adultos e falta de interesse do filho pela oficina. Esta última justificativa pode ser visualizada na seguinte fala:

Participar é uma forma deles se socializarem com as pessoas... [...] Meu filho já participou sim, mas [...] pena que meu filho parou, né? Ele reclamava que o professor marcava um horário e não chegava no horário... (Entrevistado 55, M.M.S.P., 39 anos, Sexo F)

Identificou-se que a parcela de poucos satisfeitos é muito reduzida, sendo que esta baixa frequência pode ser um pouco maior pelo fato das entrevistas terem sido efetuadas dentro do CRAS, o que pode ter intimidado algumas pessoas a relatarem suas insatisfações, apesar das normas éticas de privacidade conferidas à entrevista.

A análise das respostas referente ao motivo da satisfação pelos serviços prestados, com maiores frequências (26% e 24%) foram pelo aumento da qualidade de vida pela própria participação e de membros familiares nas atividades do CRAS, respectivamente.

Entre as outras razões mais frequentes apontadas para a satisfação, observou-se a boa recepção ou acolhida do usuário, expressa por eles como bom atendimento (15,2%) e melhora da saúde (13,9%), conforme os seguintes relatos:

O CRAS é uma terapia prá gente, aqui é um lugar muito aconchegante! Por exemplo, assim, igual a ginástica, a gente faz muitas amizades, é um lugar muito bom prá gente, é um clima muito bom! (Entrevistado 102, C.R.A.R., 37 anos, Sexo F)

Eu tinha artrite, pressão alta, então depois que eu entrei eu estou sentindo, assim... bem. Quer dizer a minha diabete abaixou, perdi peso. (Entrevistado 108, M.J.P.S., 49 anos, Sexo F)

E, muito embora, não tenha sido solicitado durante as entrevistas sugestões de mudanças para os serviços, alguns ainda opinaram, demonstrando o quanto estão satisfeitos com os serviços, como, por exemplo:

Amanhece o dia, já fico pensando: - Ai meu Deus, hoje é dia de ir no CRAS! Aí eu fico naquela empolgação de vir aqui! Aí, até chegar quinta feira de novo... Poderia ter mais um dia na semana. (Entrevistado 44, E.A.N.S., 54 anos, Sexo F)

Buscando a descrição de como deveria ser baseado o serviço ofertado pela PSB, segundo MDS, (2009a, p. 6) tem-se:

É serviço baseado no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias. Fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares.

Torna-se relevante acrescentar neste ponto o relato de um usuário, porque embora nos questionamentos feitos, não tenha sido abordado questões de sentimentos ou, mesmo, de formas de discriminação, ele relatou muito bem sobre o clima em que devem ser realizadas as ações no CRAS (Figura 22), ao mencionar o que é o CRAS para ele:

A gente só vê coisa boa, felicidade, esperança, o preto e o branco, né, então, nada a perder, nem falar mal. (Entrevistado 123, I.M.F., 64 anos, Sexo M)



Figura 22: Oficina de trabalhos manuais com acompanhamento da psicóloga no CRAS Rio Pomba

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

E a fala de outro usuário que ressalta a importância das políticas sociais e ressalta a diferença de tratamento atual do estado com relação ao idoso:

Diante do que eu já vivi e eu tenho boa lembrança de tudo que passou, eu me sinto muito satisfeito. Que é isso? Eu me lembro da época que nem aposentadoria num existia, a pessoa que ficava idoso, era a família que sustentava ele. (Entrevistado 38, C.F.G., 72 anos, Sexo M)

Nesse contexto, o público que frequenta os CRASs da Microrregião de Ubá/MG estão satisfeitos com as ações do CRAS, porque se sentem bem acolhidos, têm um espaço de convivência considerado por eles muito bom para encontrar com outras pessoas de sua idade, trocar experiências de vida, praticar atividades físicas juntos, viver momentos de alegria, ao mesmo tempo em que estão melhorando a sua saúde e aprendendo atividades novas. Isto é condizente com os tipos de ações que devem ser desempenhadas com famílias pela PSB, segundo MDS (2009a, p. 6):

Realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, a adolescência, à juventude, o envelhecimento e deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades.

7. CONCLUSÕES

Os CRASs da Microrregião de Ubá apresentam um universo populacional condizente com o público alvo previsto para a PSB, envolvendo desde crianças até idosos, com uma frequência maior de adultos a partir dos 40 anos de idade e do sexo feminino, representado por donas de casa, com nível de escolaridade baixo, que buscam no Centro principalmente o convívio com outras pessoas da mesma idade, enquanto realizam alguma atividade que gostam ou aprendem um novo ofício. Verificou-se, ainda, uma baixa frequência de usuários dos beneficiários dos programas de transferência de renda, considerados grupo alvo da política de proteção social básica inseridos nos programas, que traz à tona a questão da participação no CRAS não ser obrigatória, pois constitucionalmente a Assistência é um dever do estado e um direito do cidadão, que dela necessitar. Tal situação gera uma questão polêmica: de um lado o CRAS, responsável pelo desenvolvimento da autonomia das famílias, com equipe constituída para o seu acompanhamento e gastos expressivos para sua manutenção; de outro lado, as famílias beneficiárias, necessitando de oportunidades sociais, que precisam ser intermediadas pelos profissionais do CRAS, indivíduos que necessitam ser acompanhados e não querem sair da dependência do benefício, não querem perder o Bolsa Família e se esquivam da participação nas atividades. Nesse sentido,, é preciso trazer para o debate a necessidade de incrementar de alguma forma a participação

dessas famílias nas atividades ofertadas pelo CRAS, seja pela divulgação mais acirrada, pela busca ativa mais intensa ou estratégias mais contundentes de estabelecimento de prioridades no atendimento dentro dessas unidades por parte dos formuladores da política ou via controle social em instâncias de conselhos municipais.

Na rotina diária dos CRASs pesquisados, o motivo principal da procura dos Centros é a participação em atividades ofertadas, sendo a principal forma de acesso a divulgação “boca a boca”, existindo um público fiel e frequentador dos CRASs, que apresenta, em sua maioria, uma forma de participação cidadã passiva, com possibilidades limitadas de oposição e crítica, por não ser um público engajado na luta por direitos de cidadania e que não compreende o CRAS como uma política pública de direito; mas, como um lugar bom, no sentido de acolhedor, local de ajuda para as pessoas que precisam, de encontro com os amigos, de prática de atividades físicas e de lazer, um lugar que recebem orientações para acessar benefícios. Mesmo assim, identificou-se na análise dos discursos um empoderamento dos usuários, nas suas percepções sobre as atividades desempenhadas, como perspectiva de mudança de vida individual e dos filhos, como a possibilidade de mudar a realidade do outro pela experiência própria de vida, pela compreensão de que a presença do CRAS tem potencial para mudar a realidade social da comunidade, evidenciando a importância dos CRASs na vida das famílias que o frequentam e confirmando que esta unidade está se tornando referência da Assistência nos municípios, o que conduz a que haja satisfação com as ações ofertadas pelos Centros.

No cotidiano dos CRASs da Microrregião de Ubá, ainda, os usuários são bem recepcionados e a equipe técnica do CRAS tem a possibilidade de atender a maioria das demandas que chegam até eles. Mas, a satisfação do público alvo com os serviços deve ser vista sob outro ângulo também, pois o usuário não tem a percepção da política de assistência como direito, sua satisfação apresenta coerência com o papel que eles delimitam como função do CRAS. Ressalta-se que a persistente marca histórica da assistência, como local de ajuda, ainda latente nos discursos, pode conferir um sentido não desejado para estes Centros, um local de controle público e vigilância das famílias, demonstrando incoerência entre o discurso previsto por lei e a prática da política, apesar das potencialidades alcançadas para elas.

Nesse sentido, pode-se concluir que as famílias reconhecem as potencialidades do trabalho do CRAS, em termos da perspectiva de mudanças de vida pessoal e comunitária, mas o processo de assistencialização ainda persiste pela falta de compreensão do CRAS como uma política de direitos.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, M. L. M. O trabalho com famílias: uma abordagem psicossocial. In: Projeto CAPTAS: Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social: trabalhador**. Belo Horizonte: NUPASS, 2006. p. 163-186.

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 1033-1054, set./out. 2003.

ANTONIAZZI, A. Por que o panorama religioso no Brasil mudou tanto? **Horizonte**, v. 3, n. 5, p. 13-29, jul./dez. 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARTH, R. **A personal vision of a good school**. Phi Delta Kappan, n. 71, p. 512-571, 1990.

BENEVIDES, M. V. **A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**, 2007, paginação irregular. Disponível em: www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm. Acesso em: 5 jan. 2015.

BORDENAVE, J. E. D. **Participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. (Coleção Primeiros Passos; v. 95)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARDOSO, J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. p. 181-260.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, R. **A insegurança social - o que é ser Protegido?** Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. p. 374-409.

DRAIBE, S. M. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista**. Políticas Públicas: proteção e emancipação, 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>>. Acesso em: 2 jan. 2015.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GIDDENS, A. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GOLDANI, A. M. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2002.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais 2013. **Estudos e Pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica. Disponível em: <http://ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2013/SIS_2013.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

LIMA, A. M. de L. D. de. Os desafios para a construção do Sistema Único da Assistência Social/SUAS. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. **Gestão Social: o que há de novo?** (Org.). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 81-100.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**, 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - ME. **Ética e Cidadania**: construindo valores na escola e na sociedade. Módulo 1: Ética. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos: ME, SEIF, SEMTEC, SEED, SEESP, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME. **Cadastro Único**. 2015a. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Carteira do Idoso**. 2015b. Disponível em: <www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/cadunico-carteira-do-idoso>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculo**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Básica, 2013. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília: MDS, 2009a.

_____. **Orientações Técnicas sobre o PAIF vol. 2: Trabalho Social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. Brasília: MDS, 2012.

_____. **Tarifa Social de Energia Elétrica**. 2015c. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/programas-usuarios/acoes/tarifa-social-de-energia-eletrica/tarifa-social-de-energia-eletrica>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009b.

MIRANDA, G. L. Democracia e Participação. In: Projeto CAPTAS: Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social**: trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, 2006. p. 15-34.

OLIVEIRA, C. T. **Política de atenção à família**: uma análise do Centro de Referência da Assistência Social em Guaraciaba-MG. 2008. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. V. Principais características da redefinição da proteção social no Brasil. In: PASTORINI, A.; ALVES, A. M.; GALIZIA, S. V. (Org.). **Estado e cidadania**: Reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 103-133.

PERES, M. A. C. Velhice, educação e exclusão: A educação de jovens e adultos e o analfabetismo entre idosos. **Verinotio – Revista on-line de Educação e Ciência Humanas**, v. 11, Ano VI, p. 61-70, abr. 2010.

PINTO, T. **Resumo da história da República brasileira**. Disponível em: < <http://www.brasilecola.com/historiab/brasil-republica2.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

RIZZOTTI, M. L. A. **A construção do sistema de proteção social no Brasil**: avanços e retrocessos na legislação social. Disponível em: < www.sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf >. Acesso em: 10 fev. 2015.

SAMPAIO, J. F. **Análise da eficácia do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) para a redução da vulnerabilidade social de famílias do município de Belo Horizonte, MG**. 2010. 116 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2010.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, A. C. de M. e. A família Brasileira. In: SMITH, L.; MARCHANT, A. **Brasil: Potrait of half a continent**, N. Y. The Driden Press, 1951. p. 219-311.

WOLFE, M. **Desenvolvimento para que e para quem?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

CONCLUSÕES GERAIS

O questionamento central deste estudo, que foi: Quais os avanços alcançados no processo de implementação da PSB na Microrregião de Ubá/MG e os desafios que ainda precisam ser enfrentados, para atender à PNAS? Delimitou o problema da pesquisa, que objetivou analisar o processo de implementação e os principais resultados da Política da Assistência Social Básica da Microrregião de Ubá/MG, considerando a situação de vulnerabilidade social local, as características e condições de atuação dos CRASs, o perfil sociodemográfico de seus executores e usuários, além das percepções sobre a política de proteção social básica na ótica do público envolvido.

O estudo apontou que a trajetória percorrida pela assistência e, em especial, pela PSB, materializada nos CRASs da Microrregião de Ubá, não se apresenta de forma linear nos municípios; pois, apesar de apresentar uma oferta contínua de serviços do PAIF e SCFV, enfrenta uma série de imprevistos no seu cotidiano de prestação de serviços, que posterga a implementação da assistência, como previsto na PNAS.

As principais vulnerabilidades sociais identificadas na Microrregião de Ubá/MG, são decorrentes principalmente da falta de recursos econômicos; da violação de direitos fundamentais da criança, adolescente e idosos; da falta de acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde, à assistência social, às condições habitacionais adequadas, da presença de uma população jovem em risco social pelo uso de drogas, situações que fragilizam esses núcleos familiares, situados tanto em área urbana quanto rural. Este cenário de vulnerabilidades, que delimitam diferentes demandas de atenção para os serviços públicos, é imposto pelo processo de globalização da economia e por contextualidades locais, que promovem privações de recursos fundamentais para a sobrevivência e limitado aproveitamento das capacidades e oportunidades sociais, exigindo uma abordagem multi e interdisciplinar dos membros das equipes da Assistência Social *per se* e destes com as demais políticas públicas para cooperação e resolução destas questões sociais.

De uma maneira geral, as vulnerabilidades detectadas no estudo guardam relação com o estado de campo nacional de intervenção das políticas sociais, que nos remete à reflexão sobre a complexidade da questão social, que, além de uma abordagem interdisciplinar, exige uma administração mais eficiente dos recursos econômicos pelo poder público municipal, que deve se pautar na capacitação dos recursos humanos existentes, para otimizar os serviços públicos disponibilizados para as famílias do local, associando ações de planejamento mais consistentes com base no conhecimento da

realidade socioeconômica local.

A existência de famílias cadastradas no CadÚnico em extrema pobreza e pobreza, que não são contempladas com a transferência de renda do PBF, pela falta de cobertura do programa na Microrregião, evidencia a presença de famílias em filas de espera em condições muito fragilizadas, indicando falta de articulação das três políticas responsáveis pelo acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, para que não dependam mais do benefício e abram espaço para inserção de novas famílias, que fazem jus ao mesmo; que são a saúde, a educação e a assistência.

Apesar das vulnerabilidades encontradas, a análise da vulnerabilidade social das famílias dos municípios que compõem a Microrregião de Ubá, por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) mostra que a Longevidade é alta na região, comparativamente aos demais indicadores de Educação e Renda, que precisam ser elevados. Este resultado é condizente com uma região que apresenta cidades relativamente tranquilas, quando comparadas ao stress vivenciado nos grandes centros urbanos, que possibilita uma vida mais saudável e que tem nos laços de fé e solidariedade familiares e comunitários, típicos das cidades interioranas, um dos fundamentos que pode explicar a presença concomitante de diversas formas de vulnerabilidade social com uma esperança de vida longa ao nascer no local.

Nesse cenário de fragilidades inserem-se os CRASs, cujas características, em função da análise quantitativa dos dados do Censo SUAS CRAS 2013, mostravam que os mesmos atendiam em parte as normativas do SUAS, com relação à Proteção Social Básica. Todos os municípios apresentavam pelo menos uma unidade de CRAS, sendo que todas eram devidamente localizadas, identificadas, com uma prestação contínua de serviços do PAIF e SCFV e abertas ao público por oito ou mais horas por dia; cenário que confirma a presença de equipamentos e serviços de proteção social básica no local. No entanto, ao se analisar as condições técnico-operacionais e teórico-metodológicas, constatou-se que necessitam maior adequação da estrutura física e gestão do território, que podem ser otimizadas por meio de: adequações do espaço físico, de acordo com as recomendações da política; acessibilidade para pessoas com deficiência/idosas; aquisição de veículo próprio; incremento da vigilância socioassistencial; investimento em capacitação das equipes; estímulo à uma maior participação dos usuários no planejamento das ações do CRAS; intensificação da busca ativa nos territórios; ampliação do acesso aos sistemas de informação do governo; manutenção atualizada de listagens de famílias em condições de vulnerabilidade social.

Outro resultado importante verificado é que o monitoramento quantitativo à distância pelo MDS, apesar da sua relevante importância e da sua constante modernização e atualização, não tem como avaliar a qualidade dos serviços prestados, que exigiria um monitoramento *in loco*, para verificação mais apurada sobre em que aspectos e de que forma estão sendo realizadas a concessão de direitos no âmbito dos CRASs.

Assim, do ponto de vista mais micro, examinou-se o perfil sociodemográfico da equipe técnica dos CRAS e as suas percepções quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como locus da PSB do SUAS. A equipe técnica, constituída em sua maioria por mulheres, enfrenta um quadro de precarização do trabalho, caracterizado por vínculos empregatícios não permanentes e uma expressiva rotatividade nos cargos, dados que corroboram com a realidade nacional de precarização do trabalho no âmbito do SUAS. Tal realidade pode comprometer a divulgação do CRAS, como política de direito, haja visto que a assistência como bem-estar apresenta marcas de difícil superação, principalmente por parte de alguns representantes do poder público municipal, que têm interesse na manutenção do CRAS, como local de concessão de benefícios, distorcendo o real sentido de intenção da política.

Na percepção dos executores da política, as potencialidades alcançadas pelo CRAS, como locus da PSB, estão presentes na relação construída entre o usuário e o CRAS, como um ponto de referência municipal de acolhida, de orientação, de convivência, quando seus usuários se deparam com dificuldades em sua rotina diária. A implantação do CRAS, como porta de entrada do SUAS, possibilitou uma sequência do trabalho na área da assistência, que considerada como uma política de “passagem”, tem no CRAS um local próprio, porque anteriormente as ações da assistência eram muito dispersas e sem uma orientação política. Além disso, a presença dos Centros nos municípios têm contribuído para uma mudança gradual de uma perspectiva clientelista para a construção de redes e intersectorialidade com os outros serviços, de modo a consolidar a assistência no rol das políticas sociais de direito; e, embora este processo se apresente incipiente e de forma lenta nos municípios da Microrregião de Ubá, sem o CRAS seria muito mais difícil.

Essas potencialidades se ampliam para os usuários que participam regularmente das atividades dos CRAS, em termos do empoderamento destas famílias, através do conhecimento adquirido nas diversas atividades desenvolvidas nas oficinas disponíveis, nas dinâmicas que tratam de valores e temáticas sobre cidadania, na troca de

experiências e fortalecimento de vínculos entre usuários que enfrentam realidades semelhantes; resgate da autoestima e aumento da qualidade de vida; na perspectiva de um futuro melhor. É importante chamar a atenção para o fato de que as potencialidades supracitadas para serem efetivas pressupõem a participação “regular” nas atividades do Centro, que ainda enfrenta desafios referentes à participação.

Apesar de suas potencialidades, os CRASs enfrentam desafios na implementação da política e, conforme as percepções de seus executores, o principal desafio apontado foi o fato de existir uma limitada participação das famílias e indivíduos, que vivenciam situações de negligência e de privações de necessidades humanas básicas, nas atividades ofertadas pelo CRAS; situação que indica a necessidade de construção de estratégias de inserção dessas famílias para acompanhamento no CRAS, cumprindo o seu propósito de serviço protetivo, preventivo e pró ativo do nível de proteção básica do SUAS.

Outros desafios percebidos pelas equipes estão relacionados ao incremento da formação de redes, intersetorialidade, vigilância socioassistencial, processos de gestão e controle social do CRAS. Esses desafios guardam relação com a dinâmica de intervenção junto às famílias; com o conhecimento mais apurado da realidade social vivida por elas, para direcionar com coerência as ações do CRAS; com o processo de fortalecimento do diálogo entre os diferentes serviços municipais; com a relação do usuário com o CRAS, como um sujeito social ativo, capaz de construir estratégias para a resolução dos seus conflitos em conjunto com os profissionais da equipe técnica e com outros integrantes de sua comunidade. Enfim, são desafios que fragilizam o acesso à cidadania de uma forma ampliada dessas famílias.

A perspectiva emergencial que acompanha tradicionalmente as ações da Assistência, também se faz presente na Microrregião, dificultando a construção de planejamentos de atividades de forma coletiva, com formas explícitas de monitoramento e avaliação, com uma corresponsabilização dos profissionais do CRAS e ciência de quais resultados precisam ser alcançados, que tipo de ações são necessárias para atingir os objetivos, quem vai executá-las e o custo efetivo previsto. Essa forma de atuação põe em risco a atenção básica e as seguranças que ela deve afiançar, vinculada à inexistência de CREAS, em oito dos municípios pesquisados, além da fragilidade de vínculos nas localidades que o apresentam, que demanda competências da proteção especial para os profissionais do CRAS, indicando a importância de implantação de unidade de CREAS onde não existem, com fortalecimento de vínculos CRAS-CREAS nas localidades existentes.

Outra questão enfrentada no dia a dia dos profissionais do CRAS é a baixa autoestima das famílias em vulnerabilidade social, que se sentem excluídas pela realidade vivenciada e pelo sentimento de naturalização da pobreza, que geralmente ocorre na esfera pública, que os leva ao afastamento das atividades sociais, sendo necessário para reverter este sentimento de exclusão, incluí-las nos programas da assistência, com acompanhamento psicossocial.

Nesse cenário de desafios, tem-se os desvios no processo de implementação da PSB da Microrregião de Ubá, uma vez que os responsáveis pelo acesso do público à política pública da Assistência no local, e pelas providências concretas de universalização do acesso, têm que lidar com situações imprevisíveis de emergência extrema, como a fome, denúncias de violação de direitos, tendo que construir estratégias capazes de atender à demandas que chegam e trilhar caminhos que podem se desvirtuar do previsto, isto é, a prática revela que a ação em curso se distancia da ação prevista. Assim, em sua rotina diária, os implementadores conscientes de seu papel a ser desempenhado, tentam superar obstáculos para conferir proteção social básica para as famílias, delimitando que o processo de implementação percorra trajetórias inesperadas e que só a prática rotineira da política consegue explicar porque isto funciona na lei e/ou porque isto não.

Por outro lado, encontram-se os usuários da política dos CRASs da Microrregião de Ubá, composto desde crianças até idosos, com uma frequência maior de adultos a partir dos 40 anos de idade, do sexo feminino, com nível de escolaridade baixo, que buscam no Centro principalmente o convívio com outras pessoas da mesma idade, enquanto realizam alguma atividade que gostam ou aprendem um novo ofício.

Verificou-se, ainda, uma baixa frequência de usuários dos beneficiários dos programas de transferência de renda, considerados grupo alvo da política de proteção social básica inseridos nos programas, o que leva à reflexão a questão da participação das famílias e sobre as estratégias de estabelecimento de prioridades no atendimento dentro dessas unidades por parte dos formuladores da política, para que o CRAS não se transforme simplesmente em espaço de cadastramento e recadastramento dos programas de transferência de renda.

Na rotina diária dos CRASs pesquisados, o motivo principal da procura dos Centros é a participação em atividades ofertadas, sendo a principal forma de acesso a divulgação “boca a boca”. Entretanto, observa-se uma forma de participação cidadã passiva, com possibilidades limitadas de oposição e crítica, por não ser um público engajado na luta por direitos de cidadania. O CRAS não é compreendido como uma

política pública de direito, mas, como um lugar bom, no sentido de acolhedor, de ajuda para as pessoas necessitadas, de encontro com os amigos, de prática de atividades físicas e de lazer, um lugar que recebem orientações para acessar benefícios. Mesmo assim, identificou-se na análise dos discursos um empoderamento dos usuários, nas suas percepções sobre as atividades desempenhadas, em termos de uma mudança de vida, tanto pessoal, quanto familiar e comunitária.

No cotidiano dos CRASs da Microrregião de Ubá, ainda, os usuários são bem recepcionados e a equipe técnica do CRAS tem a possibilidade de atender a maioria das demandas que chegam até eles, o que conduz a que haja satisfação com as ações ofertadas pelos Centros. Mas, esta satisfação deve ser vista com reservas, pois o usuário não tem a percepção da política de assistência como direito, sua satisfação apresenta coerência com o papel que eles delimitam como função do CRAS. Ou seja, a persistente marca histórica da assistência como local de ajuda ainda latente nos discursos, pode conferir um sentido não desejado para estes Centros, demonstrando incoerência entre o discurso previsto por lei e a prática da política, apesar das potencialidades alcançadas para as famílias.

Nesse sentido, as famílias reconhecem as potencialidades do trabalho do CRAS em termos de melhoria das suas condições de vida, mas o processo de assistencialização ainda persiste pela falta de compreensão do CRAS, como uma política de direitos.

Em função desses resultados, é fundamental revisitar alguns pontos cruciais para avaliação do processo de implementação da PSB: o quadro de vulnerabilidades das famílias é complexo e demanda metodologias apropriadas para enfrentamento da questão e articulação de políticas dentro dos municípios, que ainda se encontra fragilizada, tanto do ponto de vista técnico-operacionais quanto teórico-metodológico, necessitando ser otimizados para uma oferta adequada dos serviços; o CRAS é um espaço público de referência importante na orientação e acolhida das famílias em vulnerabilidade social. Além disso, para cumprir seus objetivos de PSB é preciso um acompanhamento sistemático das famílias, que, no presente momento, só consegue ser realizado dentro do CRAS e, como agravante desta situação, as famílias que mais precisam não estão inseridas nas suas ações; os usuários estão muito satisfeitos com os serviços prestados, mas não têm compreensão dos objetivos da política e muito menos a percebem como um direito; as metodologias de participação social são bem incipientes ou inexistentes em alguns CRASs, necessitando para sua implantação de investimentos em capacitação das equipes para lidar com um público constituído principalmente de adultos e idosos e com índice de escolaridade baixo. Outro ponto crucial é que o CRAS,

como espaço de acesso aos direitos de cidadania é palco de precarização das relações de trabalho de seus próprios trabalhadores, sendo que o poder público ainda age, em muito locais, como se a assistência fosse troca de favores, dificultando as ações dos Centros. Além disso, em muitos municípios, o CRAS é também CREAS sem estar constituído como tal e nem dispor de profissionais para tanto, pois o usuário que tem seu direito violado procura esta referência municipal com suas demandas emergenciais.

Assim, a Proteção Social Básica na Microrregião de Ubá encontra-se em um processo contínuo de implementação de suas ações, com suas potencialidades alcançadas e seus desafios, que exigem estratégias bem elaboradas, intervenções pautadas na discussão dos problemas por todos atores envolvidos na operacionalização da política, por meio de um trabalho interdisciplinar de equipes e de um projeto político agregador ao nível municipal; que, por sua vez, exige investimentos na capacitação de seus profissionais para o enfrentamento da política de assistência, que ainda está, segundo a percepção dos discursos de seus executores e beneficiários, vinculada a filantropia, a urgência e a ações fragmentadas, exigindo-se mudanças rumo à uma política de direitos.

Em termos de contribuições, espera-se que este estudo de avaliação do processo de implementação possa contribuir para o aprimoramento da política de PSB junto aos seus formuladores; para o aprimoramento da oferta da PSB na Microrregião de Ubá e em outras localidades, principalmente em municípios de pequeno porte, que apresentem uma realidade socioeconômica semelhante. Além disso, que contribua com o meio acadêmico, servindo de linha de base para outras pesquisas sobre a PSB e gestores públicos responsáveis pela geração de Políticas Públicas, que objetivem a ampliação do acesso à direitos e a cidadania do povo brasileiro.

Como pesquisadora deixo expresso a importância dos depoimentos de todos os implementadores e beneficiários desta política, que, ao contribuírem voluntariamente com esta pesquisa, possibilitaram fazer um retrato da rotina diária dos CRASs da Microrregião de Ubá, proporcionando um estudo com dados importantes sobre o processo de implementação das ações dos CRAS vivenciadas no dia a dia desta política da assistência, conferindo à pesquisa uma maior fidedignidade da realidade enfrentada; além de contribuir, ao mesmo tempo, com a visibilidade desses dados para nortear ações de melhoria na idealização de projetos de Políticas Públicas que busquem aproximar da realidade social para as quais são pensadas, projetadas e implementadas.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA COORDENADOR DO CRAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DOMÉSTICA – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Dados de Controle:

Nº _____ Data: _____

Local: _____

Hora inicial: _____ Hora Final: _____

Nome do entrevistado: _____

Telefone pra contato: _____

Caracterização do perfil do Coordenador do CRAS

Idade: _____

Sexo: _____

Escolaridade: _____

Tempo de coordenação no CRAS: _____

Vínculo empregatício: _____

1. Tema 1: Dinâmica do processo de implementação e gestão do CRAS

Eixo 1: Conhecimento da política

1- Quais as suas funções específicas no CRAS? Você consegue realizar todas?

Por quê?

2- Quais os objetivos do CRAS?

3- O que mudou na assistência social com o SUAS, especificamente na assistência social básica?

4- O que você entende por: - Situações de vulnerabilidade social - Inclusão social das famílias atendidas; - Desenvolvimento de potencialidades. O que você acha que isso tem a ver com o CRAS? E com a realidade cotidiana do CRAS?

5- Como você procura se orientar para coordenar a equipe de trabalho do CRAS?

6- Você tem algum curso de gestão? Considera isto importante para o exercício de sua função? Por quê?

7- Você e a equipe técnica realizam cursos de capacitação? Com que frequência?

8- Como coordenador/a do CRAS, pela sua vivência nesta função, você apresenta alguma sugestão de mudança da metodologia adotada pela PNAS, em prol da efetivação da política da PSB? O quê, por exemplo?

Eixo 2: Recursos organizacionais e institucionais

1- O CRAS apresenta espaço físico adequado para atendimento das demandas das famílias do seu território? Por quê?

2- Apresenta os recursos humanos necessários para o desenvolvimento de suas atividades? Quais? É preciso alguma reestruturação da equipe técnica para melhorar o atendimento das famílias? Em que aspecto?

3- Quais os recursos materiais não existentes no CRAS e que melhorariam a qualidade da prestação de serviços deste Centro?

Eixo 3: Estratégias de manutenção ou ampliação da legitimidade da intervenção

1- Quais as ações desenvolvidas no CRAS? Quais são as principais barreiras ou problemas enfrentados no desenvolvimento destas ações?

2- Como estão sendo divulgadas as ações do CRAS?

3- Existe algum critério/prioridade para o atendimento das demandas? Quais? Por que razões foram estabelecidos?

4- Como foi realizada a identificação dos problemas do território? Apresenta algum diagnóstico socioterritorial? Como foi realizado? Quais as informações que foram levantadas?

5- São realizadas reuniões com a equipe, para discussão de estratégias para a resolução de problemas? Com que frequência? Os resultados do diagnóstico socioterritorial são efetivamente utilizados nestas reuniões?

6- Existem formas de monitoramento e avaliação das ações dentro do CRAS? Quais? Como são realizadas? Existe um planejamento de atividades anual?

7- São realizadas reuniões com os usuários ou outra forma de escuta, para buscar as considerações dos mesmos sobre as ações desenvolvidas no CRAS? Como? Com que frequência?

8- Quais as formas de acesso das famílias ao CRAS?

9- Como é organizada a divisão do trabalho dentro do CRAS?

10- Para quais serviços este CRAS tem encaminhado seus usuários? Como acontecem os encaminhamentos? Vocês acompanham a trajetória do usuário? Como?

11- Dentre os serviços que vocês encaminham seus usuários, quais podem ser vistos como mais fortes (maior frequência) ou como mais fracos? Existe algum diálogo/interação dentre esses serviços e o CRAS?

12- Como acontece a comunicação com o CREAS? Vocês acompanham a trajetória do usuário?

13- O que você sugere que pode ser realizado para melhorar o diálogo entre os serviços?

14- Os integrantes deste Centro participam de alguma reunião com coordenadores/equipes de outras unidades socioassistenciais do município, para discussão de estratégias para aumentar a qualidade dos serviços prestados pela assistência social básica? Onde? Com que frequência?

15- A equipe tem procurado conhecer outras experiências de implementação do CRAS? Que tipos de eventos que vem promovendo esta troca de experiências?

2. Tema 2: Potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS

1- Quais as potencialidades/pontos positivos alcançados na implementação do CRAS, para as famílias de seu território de abrangência? Você acredita que as ações do CRAS proporcionam uma redução da vulnerabilidade social das famílias? Como?

2- Em que e como o serviço de PSB avançou, por meio do CRAS?

3- No seu ponto de vista, quais são os principais desafios enfrentados pelo CRAS na implementação dos seus serviços? Como esses desafios poderiam ser superados?

4 – Existe alguma ação/programa em que você encontre mais dificuldade? Por quê?

5- Entre as atividades do PAIF e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que acontecem neste CRAS, qual você considera que estimula uma maior participação dos usuários, que proporciona uma maior interação entre eles?

6- Como você avaliaria o grau de satisfação dos usuários do CRAS quanto: % de demanda atendida, qualidade do serviço prestado.

7- Que sugestões você apresentaria para a melhora do processo de gestão? E de intervenção?

8- Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa que não tenha sido abordada?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA A EQUIPE TÉCNICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DOMÉSTICA – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Dados de Controle:

Nº _____ Data: _____

Local: _____

Hora inicial: _____ Hora Final: _____

Nome do entrevistado:

Telefone pra contato: _____

Caracterização do perfil do integrante da equipe técnica do CRAS

Idade: _____

Sexo: _____

Escolaridade: _____

Função: _____

Tempo de atuação no CRAS: _____

Vínculo empregatício: _____

1. Tema 1 – Ações desenvolvidas

1- Quais os objetivos do CRAS? Quais as suas principais ações? Quais as principais barreiras para o desenvolvimento dessas ações? Como poderiam ser atenuadas?

2- Quais as funções desempenhadas por você no CRAS? Quais atividades que participa?

3- Como se dá a divisão de trabalho entre os diferentes profissionais? Quais foram os critérios utilizados para essa divisão? Como você avalia esta divisão do ponto de vista do exercício da interdisciplinaridade?

4- Descreva a rotina de um dia de trabalho típica dentro do CRAS. Faça o mesmo para um dia considerado atípico, com maiores dificuldades e desafios.

5- Como é realizado o trabalho com famílias? Existem grupos ou a abordagem é individual?

6- Como são acompanhadas as famílias de programas de transferência de renda? Quando são constatadas irregularidades nas condicionalidades, o que é feito?

7- Como ocorre a busca ativa das famílias no território?

8- Como ocorrem os encaminhamentos das famílias?

9- Existem formas de monitoramento e avaliação das ações dentro do CRAS? Quais? Como são realizadas? Existe um planejamento de atividades anual?

10- Como as ações desenvolvidas pelo CRAS têm sido divulgadas?

2. Tema 2 – Relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais do CRAS e com profissionais de outras unidades públicas

1- Como são estabelecidas as interações com os usuários do CRAS?

2- Quais as formas de relação e comunicação estabelecidas para mediação com os usuários? Como você procura traduzir as intenções da política de forma compreensiva para eles?

3- Como você procura estabelecer vínculos com o usuário?

4- Há alguma forma de participação efetiva da população na gestão do CRAS? Quais as formas de escuta e análise das propostas e sugestões feitas pelos usuários? Como elas são aproveitadas?

5- Há dispositivos explícitos para estimular o empoderamento e o desenvolvimento da consciência social dos usuários, ou aumentar a sua participação? Quais são e como funcionam?

6- Descreva os principais pontos positivos e os maiores desafios relativos à participação dos usuários.

7- Quais as formas de interação da equipe técnica dentro do CRAS? Como ocorrem?

8- Como são estabelecidos vínculos entre os integrantes da equipe técnica?

9- Como são realizadas as tomadas de decisões?

10- Os resultados alcançados são avaliados em conjunto?

11- Quais as formas de interação com outras unidades socioassistenciais? Existe algum trabalho realizado em conjunto com profissionais das outras unidades?

12- Dentre os serviços que vocês encaminham seus usuários, quais vínculos com o CRAS são mais fortes (frequência) e mais fracos? Existe algum diálogo entre esses serviços em prol da melhoria do atendimento do usuário?

13- Existe acompanhamento da trajetória do usuário, após seu encaminhamento? Como?

3. Tema 3 - Potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS

1- Quais as potencialidades/pontos positivos alcançados na implementação do CRAS, para as famílias de seu território de abrangência? Você acredita que as ações do CRAS proporcionam uma redução da vulnerabilidade social das famílias? Como?

2- Em que e como o serviço de PSB avançou, por meio do CRAS?

3- No seu ponto de vista, quais são os principais desafios enfrentados pelo CRAS na implementação dos seus serviços? Como esses desafios poderiam ser superados?

- 4- Existe alguma ação/programa em que você encontre mais dificuldade? Por quê?
- 5- Entre as atividades do PAIF e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que acontecem neste CRAS, qual você considera que estimula uma maior participação dos usuários, que proporciona uma maior interação entre eles?
- 6- Como você avaliaria o grau de satisfação dos usuários do CRAS quanto: % de demanda atendida, qualidade do serviço prestado.
- 7- Que sugestões você apresentaria para a melhora do processo de gestão? E de intervenção?
- 8- Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa que não tenha sido abordada?

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA FACILITADOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DOMÉSTICA – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Dados de Controle:

Nº _____ Data: _____

Local: _____

Hora inicial: _____ Hora Final: _____

Nome do entrevistado:

Telefone pra contato: _____

Caracterização do perfil do integrante da equipe técnica do CRAS

Idade: _____

Sexo: _____

Escolaridade: _____

Função: _____

Tempo de atuação no CRAS: _____

Vínculo empregatício: _____

1. Tema 1 – Ações desenvolvidas

- 1- Quais os objetivos do CRAS? Quais as suas principais ações? Quais as principais barreiras para o desenvolvimento dessas ações? Como poderiam ser atenuadas?
- 2- Quais as funções desempenhadas por você no CRAS? Quais atividades que participa?
- 3- Descreva a rotina de um dia de trabalho típica dentro do CRAS. Faça o mesmo para um dia considerado atípico, com maiores dificuldades e desafios.
- 4- Como as ações desenvolvidas pelo CRAS têm sido divulgadas?

2. Tema 2 – Relações e interações estabelecidas com os usuários

- 1- Como são estabelecidas as interações com os usuários do CRAS?
- 2- Quais as formas de relação e comunicação estabelecidas para mediação com os usuários? Como você procura traduzir as intenções da política de forma compreensiva para eles?
- 3- Como você procura estabelecer vínculos com o usuário?
- 4- Há alguma forma de participação efetiva da população na gestão do CRAS? Quais as formas de escuta e análise das propostas e sugestões feitas pelos usuários? Como elas são aproveitadas?

5- Há dispositivos explícitos para estimular o empoderamento e o desenvolvimento da consciência social dos usuários, ou aumentar a sua participação? Quais são e como funcionam?

6- Descreva os principais pontos positivos e os maiores desafios relativos à participação dos usuários.

3. Tema 3 - Potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS

1- Quais as potencialidades/pontos positivos alcançados na implementação do CRAS, para as famílias de seu território de abrangência? Você acredita que as ações do CRAS proporcionam uma redução da vulnerabilidade social das famílias? Como?

2- No seu ponto de vista, quais são os principais desafios enfrentados pelo CRAS na implementação dos seus serviços? Como esses desafios poderiam ser superados?

3- Entre as atividades do PAIF e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que acontecem neste CRAS, qual você considera que estimula uma maior participação dos usuários, que proporciona uma maior interação entre eles?

4- Que sugestões você apresentaria para a melhora do processo de gestão? E de intervenção?

5- Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa que não tenha sido abordada?

APÊNDICE D

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA USUÁRIOS DOS CRAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DOMÉSTICA – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Dados de Controle:

Nº _____ Data: _____

Local: _____

Hora inicial: _____ Hora Final: _____

Nome do entrevistado:

Telefone pra contato: _____

Caracterização do perfil do integrante da equipe técnica do CRAS

Idade: _____

Sexo: _____

Escolaridade: _____

Estado civil: _____

Raça: _____

Religião: _____

Tamanho da família: _____

Número de filhos: _____

Número de membros familiares dependentes: _____

Tempo que utiliza os serviços do CRAS: _____

Questões

- 1- O que é o CRAS para você? Na sua percepção qual a função do CRAS?
- 2- Como ficou sabendo e conhecendo o CRAS?
- 3- Qual o motivo que te fez procurar o CRAS?
- 4- A sua demanda foi atendida? Em que nível?
- 5- Você foi encaminhado para alguma outra instituição/programa para que sua demanda fosse atendida? Qual? Por quê?
- 6- Qual o grau de satisfação com os serviços prestados? Insatisfeito; pouco satisfeito; satisfeito; muito satisfeito. Por quê?