



IMPLEMENTAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NA MICRORREGIÃO DE UBÁ/MG

Leiliane Chaves Mageste de Almeida
Maria das Dores Saraiva de Loreto
Karla Maria Damiano Teixeira
Suely de Fátima Ramos Silveira

RESUMO: A avaliação do processo de implementação de políticas públicas possibilita aprimorar e fundamentar as tomadas de decisões pelos seus formuladores e executores. Assim, objetivou-se, por meio de entrevistas e observação direta, analisar o processo de implementação da Proteção Social Básica (PSB), na Microrregião de Ubá/MG, buscando-se examinar as percepções dos executores sobre as potencialidades e desafios desta política, no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). As narrativas orais gravadas foram submetidas à análise de conteúdo proposta por Bardin e os dados quantitativos sistematizados e analisados através da estatística descritiva. Os resultados evidenciaram que apesar das potencialidades alcançadas, em termos de redução da vulnerabilidade social, existem, ainda, muitos desafios para a concretização dos CRAS como uma política de direitos, pela limitação de recursos, fragilidade intersetorial e de formação de redes, além de reduzida participação e autonomia familiar. Conclui-se sobre a necessidade de ampliação da legitimidade da PSB, de forma a garantir o acesso aos direitos de cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção Social Básica; Implementação; CRAS.

INTRODUÇÃO

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, materializou 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 (GODINHO, 2012). Em decorrência deste processo a Constituição Federal (CF) 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 campo transitam indivíduos, famílias ou grupos, que por determinadas razões apresentam relações de dependência para melhoria da sua qualidade de vida, entre as quais poderíamos citar: incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos e que independem de sua vontade vulnerabilidade relacionada ao ciclo de vida em que se encontram, como os idosos e crianças, por exemplo; situações de risco decorrentes de acidentes ou invalidez por doenças (CASTRO, 2012). 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.

Entretanto, apesar dos dispositivos legais da CF, o estudo de Furtado (2013) sobre as vulnerabilidades das famílias, no período de 2000 a 2010 no Brasil, constatou que houve uma melhora considerável delas 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 no país e que a implementação da política pública de assistência social exige tempo para se concretizar, que este processo enfrenta desafios imprevisíveis em seu cotidiano, uma vez que suas ações podem ou não coincidir com os resultados previstos pela normatização.

Desse modo, a presente pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: Quais os avanços alcançados pelas famílias referenciadas aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e as limitações que as suas equipes enfrentam para efetivar a Proteção Social Básica (PSB), durante a fase de



implementação dessa política? Assim, procurou-se a partir do estudo de uma realidade concreta, realizado na microrregião da Zona da Mata de Minas Gerais, especificamente na Microrregião de Ubá, avaliar o processo de implementação da PSB, buscando-se examinar as percepções dos seus executores sobre as potencialidades e desafios desta política, no âmbito dos CRAS.

A revisão de literatura centrou-se na apresentação de estudos sobre a fase de implementação da política pública, ressaltando a importância da avaliação deste processo, que tem como fundamento retirar a política do papel e colocá-la em prática, e a necessidade de compreender o que as equipes de trabalho enfrentam no seu dia a dia. Ainda, segundo normatizações específicas, apresentou-se uma breve caracterização dos objetivos, público-alvo e dinâmica dos serviços a serem desenvolvidos no CRAS, bem como a composição mínima de suas equipes de trabalho.

O desafio proposto foi analisar a realidade da implementação junto às equipes de trabalho do CRAS, com temas referentes às ações usualmente desenvolvidas no local de estudo, bem como à forma como ocorrem as relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais da equipe e com profissionais de outras unidades públicas, e também às potencialidades e desafios da PSB.

1 REVISÃO DE LITERATURA

1.1 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 a como as ações colocadas em curso são diferentes das planejadas, com foco nos erros que acontecem. O autor aponta uma lacuna destas pesquisas ao abordar os burocratas de nível de rua¹, 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 e 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 eficácia² 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.

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

¹Segundo 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.

² 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.



de certeza técnica, muito menos da vitória de uns sobre os outros, mas da capacidade de troca de pontos de vista, que possibilitem os implementadores atingirem pontos de equilíbrio.

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, como por exemplo, instrumentos da política e recursos disponíveis para a mudança política, além de identificação da estrutura de incentivos para implementadores e público-alvo). Os autores realizaram um balanço das lições aprendidas com pesquisa sobre implementação no período de 1973 a 2003, ressaltando que 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 do modelo *bottom-up* convenceram a comunidade acadêmica de 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 estilo de desenvolvimento econômico e conjuntura internacional, devem ser levados em consideração, pois a política não deve ser analisada isoladamente e os países apresentam diferentes estilos de implementação, que merecem ser evidenciados durante a pesquisa.



1.2 A Proteção Social Básica no âmbito do CRAS

Na passagem do século XX para o XXI a economia brasileira cresceu, mas por outro lado a sua população multiplicou-se quase dez vezes, passando de 17 milhões em 1900 para 186,4 milhões de pessoas em 2005. Historicamente o Brasil é palco de uma evolução perversa de distribuição de renda e como a ideia de desenvolvimento econômico está associada às condições de vida da população ou à qualidade de vida dos residentes no país, grande parte da população vive hoje em condições precárias (GREMAUD *et al.*, 2011).

O retrato da família brasileira também mudou substancialmente nos últimos cinquenta anos. Em geral, o seu número de integrantes é menor, seus componentes atingem idade mais avançada, aumentaram o número de famílias chefiadas por mulheres e de pessoas que simplesmente optam por morar sozinhas, sendo que estas mudanças relacionadas, nem sempre estão acompanhadas por um nível elevado de renda (GELINSKI; MOSER, 2015). 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.

Esta situação exige políticas públicas, que propiciem a superação da situação de vulnerabilidade social e garantam os direitos sociais desta população, que segundo Costa e Bronzo (2012), 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. Políticas que busquem romper com as tradicionais políticas sociais brasileiras, que segundo Rizzotti (2016), apresentam como fundamentos: 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.

Assim, a CF em seu artigo 226 considera a família a base da sociedade e define que o Estado tem que lhe conferir proteção especial, trazendo um novo direcionamento às políticas públicas, em especial a da Assistência (BRASIL, 1988). Para dar materialidade ao texto da Carta Magna, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) definiu que 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 em locais que concentrem maior número de famílias em situação de vulnerabilidade social, seu objetivo 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 (BRASIL, 1993).

O CRAS é considerado o *locus* da prestação de serviços de caráter preventivo, protetivo e proativo da proteção básica do SUAS, 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, 2009a, p. 7).



Os Centros de Referência assumem, assim, dois grandes eixos do Sistema Único de Assistência Social (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). 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 (ARAUJO, 2009, p. 76).

A capacidade de atendimento anual do CRAS é definida pelo porte populacional do município e o número de famílias a ele referenciadas (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 sua equipe de referência é constituída, também, de acordo com o número de famílias a ele referenciadas (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

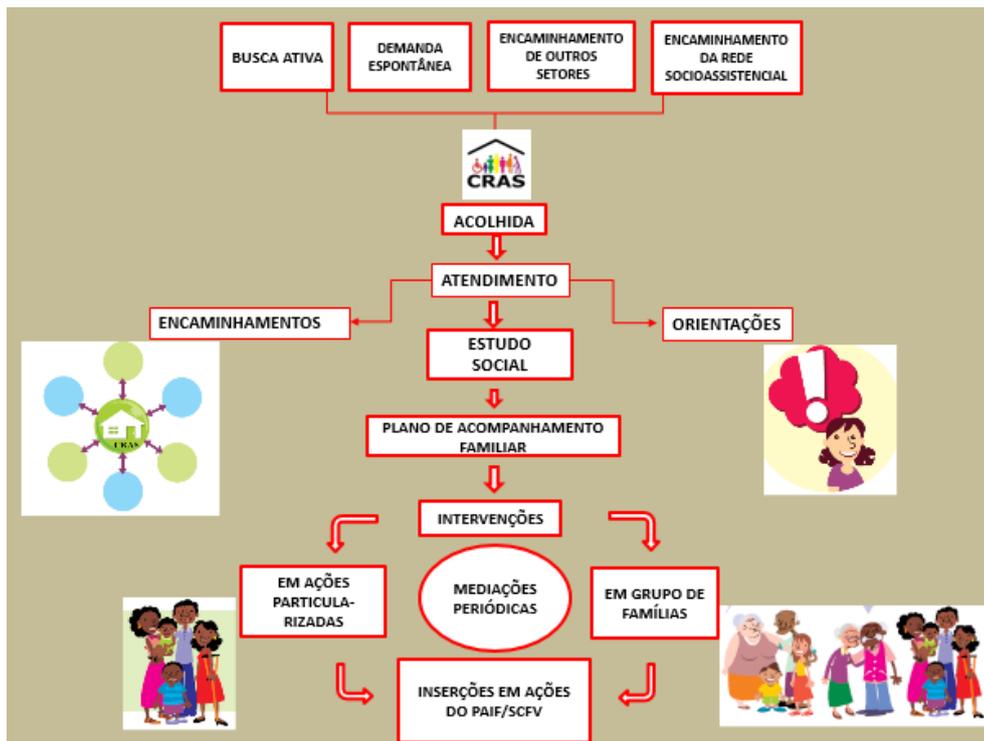
**Pequeno Porte II- Município com 20.001 até 50.000 habitantes



***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).

Para o trabalho com famílias, o CRAS conta com vários serviços, como o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. O PAIF e o SCFV são serviços complementares entre si, que compõem basicamente a essência da PSB prestada no âmbito dos CRAS (MDS, 2009a). Para uma melhor compreensão da dinâmica operacional desta política de proteção social básica, apresenta-se um desenho, composto por um esquema gráfico, que contribui no sentido de visualizar as principais ações envolvidas no seu processo de implementação.

Figura 1 - Desenho da PSB no âmbito dos CRAS



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



De acordo com a Figura 1, as famílias/indivíduos chegam ao CRAS, por diversas formas, busca ativa³, demanda espontânea e encaminhamentos, 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, realizam-se os encaminhamentos necessários para outras unidades competentes.

O trabalho social a ser desenvolvido com famílias no PAIF define-se, conforme Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 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 (MDS, 2012, p. 12).

O SCFV complementa o trabalho social com famílias, prevenindo a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social, sendo realizado em

³ A busca ativa consiste na procura intencional pela equipe de referência 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).



grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com seu ciclo de vida.

Por outro lado, o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas 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, 2009a, p. 16).

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo em questão aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisas com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (UFV), com parecer consubstanciado da CEP nº 717.891, CAAE - nº 32732014.1.0000.5153, foi desenvolvido com ênfase na abordagem *bottom-up* da implementação da política de PSB, considerando as percepções dos executores diretos desta política, materializada nos CRAS da Microrregião de Ubá/MG, da Zona da Mata Mineira. A pesquisa de abordagem quanti-qualitativa pautou-se em 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. Assim, as cidades integrantes do estudo foram Dolores do Turvo, Guarani, Mercês, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, Silveirânia, Tabuleiro, Tocantins, Ubá (2 Centros) e Visconde do Rio Branco, por possuírem unidades de proteção social básica com maior tempo de consolidação na região, representando 57,15% do total de CRAS. Dentre as técnicas de coleta de dados, 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 outro lado, as entrevistas evidenciaram as percepções dos executores quanto às potencialidades alcançadas e os desafios a serem enfrentados pelo CRAS, como *lôcus* da PSB do SUAS na Microrregião.



A pesquisa foi desenvolvida entre os meses de agosto a novembro de 2014, permanecendo a pesquisadora por um período de três dias em cada Centro, totalizando 36 dias de campo.

Desse modo, a amostra do estudo foi composta intencionalmente por 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) do SCFV dos doze CRAS selecionados, totalizando uma amostra com 51 componentes. Todos os participantes selecionados concordaram em participar da pesquisa e somente foram integrados ao estudo após ciência e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Considerando as diretrizes do Comitê de Ética quanto ao sigilo sobre a identificação do público pesquisado, optou-se por codificá-los da seguinte forma: equipe técnica de nível superior de A1 a A24; nível médio de B1 a B14; facilitadores de C1 a C13, atribuindo-se a cada um deles o número pela ordem crescente em que foram entrevistados pela pesquisadora.

As categorias de análise das entrevistas direcionadas para a equipe técnica versaram sobre as ações desenvolvidas no CRAS, as relações e interações estabelecidas com os usuários, demais profissionais da equipe e com profissionais de outras unidades públicas e sobre potencialidades e desafios da PSB prestada pelo CRAS. Os facilitadores foram questionados sobre as mesmas questões supracitadas para a equipe técnica, exceto sobre relações estabelecidas com os demais profissionais do CRAS e profissionais de outras unidades públicas porque o facilitador atua mais diretamente com o usuário. As variáveis de análise podem ser visualizadas no Quadro 3.



Quadro 3: Categorias de análise do processo de implementação do CRAS na
Microrregião de Ubá/MG.

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 da equipe e com profissionais de outras unidades públicas
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 intersectorialidade	
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).

As narrativas orais gravadas foram posteriormente submetidas à análise de conteúdo, conforme metodologia proposta por Bardin (2011), sendo os dados quantitativos resultantes da análise qualitativa, sistematizados e analisados através da estatística descritiva, o que possibilitou as análises de média, frequência e sua correlação com as variáveis do estudo.



3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1. Ações desenvolvidas no CRAS

Em relação às **ações desenvolvidas**, ao serem questionados quanto ao conhecimento dos objetivos do CRAS, os percentuais de respostas que sinalizaram plena ciência dos objetivos da política de PSB foram 91,7% dos técnicos de nível superior, 42,85% dos técnicos de nível médio e 23% dos facilitadores. 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”, na prática das políticas públicas.

Quanto ao desempenho de suas atribuições, as atividades relatadas pelos profissionais estavam coerentes com a normatização prevista pelo MDS (2009b) e MDS (2013), com exceção para duas questões. Uma relacionada ao cargo de psicólogo, para o qual a abordagem psicossocial das famílias é a forma eleita pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Alguns profissionais relataram que, mesmo com ciência de suas atribuições específicas, ainda exercem atendimento clínico no CRAS, devido à impossibilidade de referenciar seus usuários. A outra questão, que se apresenta como exceção, está relacionada ao cargo de assistente social, pela realização de acompanhamento de casos de violação de direitos e estudos sociais referentes a demandas específicas de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), executados por eles, em face à inexistência deste serviço no município. Estas são questões que precisam ser revistas pelos coordenadores dos Centros junto ao poder público municipal, para não sobrecarregar os profissionais do CRAS com demandas de competência de outra política e evitar a ocorrência de desvios no cumprimento da normatização



da política de PSB, serviço que se fundamenta na proteção e prevenção da ocorrência de situações de risco social.

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 e capacitação das equipes existentes insuficiente; falta de veículo próprio em alguns Centros; cultura assistencialista histórica. Essas questões foram muito bem relatadas em seus depoimentos, como exemplificados a seguir:

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 A5)

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 A18)

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 B5)

A falta de perspectiva intersetorial, resposta mais frequente, evidencia a urgência do estabelecimento de espaços de diálogo para criar um direcionamento comum de ações em sincronia dentro dos municípios, cuja falta de pactuação entre os diferentes atores do processo de implementação pode conduzir à ineficácia da política. Outra questão relevante detectada na microrregião é a falta de delimitação na prática do que é responsabilidade da proteção básica e da especial, que é algo que precisa ser construído, para que os serviços da assistência tenham uma orientação uniforme sobre essa questão e possam atender de forma adequada seus usuários, conferindo credibilidade no trabalho da assistência. Além disso, pode-se destacar a manutenção de dados



das famílias atualizados e se possível sistematizados, que podem levar à produção de dados estatísticos não condizentes com a realidade, como expressa o relato:

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 A8)

Em relação à estrutura física, os CRAS da Microrregião de Ubá vêm se adequando às normas operacionais do SUAS, mas ainda apresentam pontos negativos detectados que os colocam em situação fragilizada para a prestação de seus serviços, conforme os seguintes pontos: 50% dos Centros encontravam-se ainda instalados em espaços físicos inadequados, com espaços obrigatórios mínimos fora das condições exigidas; 25% com imóvel compartilhado, e, dentre estes, alguns (15%) com unidades administrativas municipais não permitidas como Secretaria de Assistência Social Municipal; somente 15% apresentavam acessibilidade, conforme as normas da ABNT. É imprescindível que os espaços que compõem os CRAS garantam acessibilidade aos seus usuários, em especial, às pessoas com necessidades especiais e/ou pessoas idosas, pois a acessibilidade constitui um direito delas e representa uma segurança de acolhida e inclusão nas atividades ofertadas. Observou-se como avanço durante a pesquisa que 15% das cidades pesquisadas encontravam-se com sede própria em construção, o que revela uma tendência em procurar adequar estes espaços da política de proteção social.

Quanto à disponibilidade de veículo próprio, visto como essencial para a vigilância socioassistencial e otimização de serviços, verificou-se que apenas 15% dos CRAS possuíam veículo próprio, enquanto 85% apresentavam uso compartilhado com outras políticas municipais.

Para os respondentes, a divisão do trabalho, em geral, entre as diferentes categorias profissionais é boa e deve se pautar em uma ótica interdisciplinar, sendo delimitado pela própria função específica de cada um profissionalmente e



pela PNAS. 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, questão relacionada no depoimento:

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 ali te motivando, te norteando, né, (pausa) fiscalizando o trabalho. [...]. Então falta mesmo essa estruturação coordenada, dividida. (Técnica de Nível Superior A12)

Sobre a questão do trabalho na ótica interdisciplinar, a análise das falas corrobora os resultados da pesquisa de Cunha (2006), ao afirmar que, para a otimização dos recursos disponíveis para a implementação, as ações dentro do CRAS devem ser interrelacionadas e complementares, expressando que há necessidade de concentração de esforços neste sentido. Por outro lado, sobre a questão da gestão, corrobora os resultados da pesquisa de Araujo (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.

No que concerne à forma de abordagem das famílias, os profissionais relataram que, em geral, a forma individual é a mais usual, ocorrendo durante a acolhida, as visitas domiciliares, em atendimentos particularizados e nas oficinas de atividades do PAIF e SCFV. Por outro lado, a abordagem em grupos para o desenvolvimento de um trabalho social democrático, com temáticas de interesse comum, ocorre de maneira bem menos expressiva. 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.



Como explicita Araujo (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 CRAS pode significar uma fragilidade perante a perspectiva emancipatória da política de proteção social.

Os profissionais relataram que um acompanhamento mais de perto das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda é necessário, mas alegaram que ao lidar com demandas emergenciais provenientes do Ministério Público e do Conselho Tutelar para averiguação de procedência de denúncias de violação de direitos encaminhadas para o CRAS, perdem o foco na proteção básica. Esta realidade é enfrentada no dia a dia dos CRAS dos municípios pesquisados que não apresentam CREAS (72,7%), o que gera uma perspectiva de trabalho emergencial, que sinaliza a urgência de implantação de unidades de CREAS nestes locais.

Quando constatadas irregularidades nas condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), procura-se lançar mão de visitas domiciliares, chamar a família individualmente para uma orientação, seguida de tentativa de inserção nos grupos do PAIF ou SCFV. Desse modo, no âmbito dos CRAS pesquisados, estas famílias têm sido abordadas principalmente de forma individual, contrapondo-se à perspectiva de inclusão social, que preconiza a ênfase num trabalho socioeducativo com este público, processo que carece de inovação de estratégias de aproximação com o usuário.

Os profissionais têm procurado realizar a busca ativa das famílias nos territórios, por meio de visitas domiciliares e do CRAS na comunidade⁴, e referenciar seus usuários aos serviços competentes de maneira formal, por

⁴ 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.



encaminhamento escrito ou digitalizado e, de maneira informal, por telefone ou por orientação ao usuário, a quem ele deve procurar nos serviços competentes.

A análise do discurso e a observação das atividades mostraram que o planejamento anual de atividades dos CRAS, referido nos depoimentos da equipe técnica, muitas vezes estava relacionado 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 de sua importância, ele não é um planejamento voltado para a melhoria de desempenho das ações da proteção social básica, como vigilância socioassistencial, formação de redes e intersetorialidade, entre outras, especificando metas e pactuando ações a serem cumpridas por todos os profissionais do CRAS. Em geral, os relatórios mensais de atividades da equipe técnica apresentavam dados quantitativos para preenchimento dos formulários do MDS ou da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE). Observou-se que, mesmo nos CRAS que apresentam planejamentos anuais mais consistentes, a preocupação com o quantitativo é maior do que com o qualitativo, devido à prestação de contas rotineira para obtenção de recursos financeiros, que posterga a prática de reuniões periódicas, de monitoramento e avaliação de ações dessas equipes.

As formas de divulgação das ações do CRAS na Microrregião mais citadas foram as redes sociais, cartazes em locais de maior acesso ao público, rádio, *site* da prefeitura, carros de som. Entre as respostas menos frequentes verificou-se, respectivamente, boca a boca, panfletos, busca ativa, folders. Nota-se que a busca ativa está entre as respostas menos frequentes dos profissionais, podendo-se inferir que na realidade esta ação essencial à inclusão das famílias mais vulneráveis ainda é pouco expressiva na região.



3.2 Relações e interações estabelecidas pelo CRAS

Com respeito ao bloco de perguntas sobre como são estabelecidas as **relações e interações com os usuários**, os profissionais 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, procurando traduzir as intenções da política de forma compreensiva com um vocabulário mais simples e claro, como expresso na fala:

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 A21)

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, vista 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, o depoimento reforça o posicionamento dos implementadores da PSB, em termos de valorização de formas de relação e comunicação com o usuário, para que se alcance a confiança e para que o vínculo já estabelecido seja fortalecido.



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 Centros. O que existe, com pouca frequência, são a busca de sugestões das famílias por meio de 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, com sugestões apresentadas para cursos, palestras e oficinas a serem desenvolvidos no CRAS. Conclui-se, pois, que oficinas que propiciem a problematização e a reflexão crítica das situações vivenciadas pelas famílias em seus territórios, com propostas democráticas de ações para a gestão do CRAS, são inexistentes nos CRAS pesquisados, o que prejudica a promoção da cidadania e impede novas conquistas para as famílias referenciadas, fundamentadas em suas reais demandas.

No que diz respeito à presença de dispositivos explícitos para o desenvolvimento de valores nas oficinas, grupos e palestras, foram nomeados assuntos relacionados ao trato com os semelhantes e com a natureza e temáticas, como cidadania, consciência negra, direitos sociais, desenvolvimento sustentável, prevenção de uso de drogas, dentre outras, como relatado:

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.
(Facilitador C2)

Quanto aos dispositivos para o empoderamento das famílias, foram citadas as oficinas de inserção produtiva, com vias à inclusão dos usuários no mercado de trabalho, como especificado na fala:

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)

Como pontos positivos da participação dos usuários nos serviços ofertados no Centro, relataram o reconhecimento do CRAS como ponto de



referência de acolhida e orientação municipal, além de ser um espaço que proporciona uma maior proximidade com o usuário, como expresso na fala:

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 A6)

Por outro lado, citaram que ainda enfrentam desafios com relação à participação, tais como: a visão persistente assistencialista da proteção social por parte da gestão municipal e dos usuários; a distância do CRAS à residência de alguns usuários; a inserção de adolescentes nas oficinas; a falta de comprometimento dos pais em exigir dos filhos a frequência de participação nas atividades; uma necessidade de maior conscientização da importância das ações do CRAS pelos gestores do PBF aos seus beneficiários; a baixa autoestima e interesse das famílias consideradas 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 C3)

A falta de acompanhamento de grupos de maior exclusão social pelas equipes do CRAS, como é o caso dos beneficiários do PBF, gera uma controvérsia que precisa ser colocada em pauta entre gestores da assistência, implementadores e formuladores da proteção básica, público que, com receio de perder o benefício, reluta em participar das atividades e acompanhamento familiar no Centro de Referência, justamente o local que foi idealizado e concebido para trabalhar o empoderamento das famílias para sair da condição de dependência dos programas de transferência de renda.

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. E, apesar de ressaltarem que as decisões devam ser tomadas em uma ótica interdisciplinar, a maioria dos CRAS não realiza reuniões com toda a equipe técnica para este fim, o que pode estar relacionado à dificuldade de reunir toda a equipe 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 A15)

Aí a gente senta, às vezes, mas nem toda a equipe. (Técnica de Nível Médio B6)

Neste ponto, coloca-se em evidência a necessidade de abrir espaços de diálogo para reflexão como ponto crucial de todo o processo de gestão social. Se não houver interação da equipe, como resolver conflitos sociais? É necessário reflexão coletiva da equipe 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, 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, encontrando-se bem fragilizada ainda, como pode-se constatar pelo depoimento:

Há uma falta de cooperação, de comunicação, que dificulta os trabalhos, o vínculo poderia ser melhor. (Técnica de Nível Médio B4)

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 na fala:

A gente tem uma equipe, um representante de cada serviço, [...] 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 A14)

Desse modo, já podem ser identificadas tentativas de melhorar o fluxo das redes em alguns municípios, buscando soluções, como ressalta Araujo (2009, p.172, grifo do autor) de “superação da assistência social como *instrumento de passagem* para outras políticas”, buscando-se 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. 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.

3.3. Potencialidades e desafios do CRAS

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: acesso a 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 empoderamento e melhoria da qualidade de vida.



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. [...] 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 C2)

O exemplo supracitado demonstra que a inserção e permanência do usuário no CRAS confirma que este equipamento é capaz de conceder ao seu usuário as aquisições previstas dentro da PSB, conforme prevê o MDS (2009b), em termos de segurança de acolhida, convívio familiar e comunitário, bem como desenvolvimento da autonomia. Entretanto, esta realidade não se apresenta como uma regra, pois encontrar indivíduos que frequentam estes Centros por um período longo e contínuo é pouco frequente.

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%), expressando: que a abrangência da política ao seu público referenciado ainda é insuficiente; citando casos de maior complexidade que não conseguem solucionar e se sentem impotentes; que os beneficiários de programas de transferência de renda, apesar de serem público-alvo da política se esquivam das atividades ofertadas; que a proporção do que é realizado é menor do que desejam; que existem famílias em vulnerabilidade em regiões de difícil acesso como a zona rural que precisam de maior atenção. 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 e abranja todas as famílias dos seus territórios. Esta realidade corrobora com o que ressalta Zola (2015, p. 88) que as políticas públicas de proteção social “nem sempre são



adequadas ou suficientes para intervir nas diversificadas manifestações da questão cultural”.

Os desafios relatados a serem enfrentados pelo CRAS foram: ampliar a consciência sobre a importância da PSB, como política pública de direito junto às famílias e ao poder público municipal; 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 e capacitação das equipes existentes; proporcionar a manutenção do vínculo estabelecido com as famílias; conquista de unidade própria com a otimização da administração dos recursos; 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.

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.

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 precisariam ser admitidos para integrar as suas equipes ou, por outras vezes, pelo acúmulo de competências resultante de um limitado processo de gestão.

Em consonância com os desafios apresentados, a presente pesquisa corrobora com os resultados da pesquisa de Araujo (2009), em termos da 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, considerando 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 (ARAUJO, 2009, p. 127).

Considera-se que o processo de implementação dessa política enfrenta questões que são difíceis de serem visualizadas por seus formuladores, em termos de uma realidade muito diferente da planejada na prática, um serviço de proteção social necessário e importante, que enfrenta urgência de valorização de seus trabalhadores e 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 A13)

Quando questionados se existia alguma ação ou programa em que encontravam mais dificuldade em sua rotina diária, 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; disponibilidade de tempo para realizar o acompanhamento familiar no PAIF; detecção nos estudos sociais de 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; dar conta da burocracia dos relatórios exigidos pelo governo; lidar com grupos de adolescentes; atender pessoas alcoolizadas, drogadas, ou mesmo, mal humoradas na recepção.

Na ótica dos mediadores em linha direta com o usuário do CRAS (psicólogos, assistentes sociais, assistentes administrativos responsáveis por



preenchimentos de cadastros, recepcionistas, agentes sociais) da Microrregião de Ubá/MG, para o enfrentamento das dificuldades apontadas no processo de implementação, chama-se a atenção para a necessidade de incremento da qualificação e da capacitação de suas equipes, como atores coadjuvantes no papel primordial que desempenham na linha de frente junto às famílias, interagindo com os cidadãos na acessibilidade aos serviços, deixando evidente que, por meio da segurança de *acolhida*, os Centros de Referência podem assegurar a de *convivência* também, sabendo-se, entretanto, da necessidade de aumentar a inserção de famílias em condições prioritárias nas oficinas. Por outro lado, outra dificuldade de destaque está associada à *autonomia*, que se consegue em casos pontuais, sendo necessário trabalhar a autonomia familiar e social, que exige práticas em grupos de família e com metodologias participativas, que são incipientes na Microrregião.

Enfim, os resultados evidenciaram 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, no dispêndio de tempo para preenchimento de planilhas detalhadas exigidas pelo poder público municipal, estadual e federal, para 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 adequado, comprometem o direcionamento da atenção para a prevenção das questões sociais.

CONCLUSÕES

Em linhas gerais, as potencialidades alcançadas no processo de implementação da PSB na Microrregião de Ubá/MG, 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 e de empoderamento das famílias. Nesse sentido, os CRAS 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. Entretanto, reconhece-se que este processo se apresenta incipiente e de forma lenta nos municípios da Microrregião de Ubá, dentro de uma perspectiva de ações pontuais e emergenciais.

A análise das percepções dos executores sobre os desafios para implementação, indica que estes não se apresentam de forma semelhante nos municípios. Mesmo assim, os desafios, que se fazem mais frequentes na Microrregião estão relacionados à inserção das famílias que vivenciam situações de negligência, com privações de necessidades humanas básicas nos serviços do CRAS, ao incremento da formação de redes, intersetorialidade, vigilância socioassistencial, processos de gestão e controle social. 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 Centro, 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.

Conclui-se, nesse sentido, que o processo de implementação da PSB na Microrregião de Ubá/MG apresenta fragilidades e necessita de aperfeiçoamento de suas ações para melhoria das condições de vida das famílias. Entretanto, deve-se ressaltar que a implantação destes equipamentos na região representa um fortalecimento da assistência social como política pública e que os seus implementadores tentam superar obstáculos para conferir proteção social para as famílias de seu território de abrangência. As famílias inseridas em seus serviços têm possibilidade de melhorias de condição de vida, pelo acesso à informações



em termos de direitos, possibilidade de aprender um novo ofício, acesso a oficinas de lazer e de temáticas como cidadania, consciência negra, direitos sociais, desenvolvimento sustentável, prevenção de uso de drogas, entre outras. Além disso, têm no CRAS um espaço de socialização e fortalecimento de vínculos com membros de sua comunidade.

Como pesquisadoras deixamos expresso que foi um desafio contactar os secretários de Assistência Social e coordenadores dos CRAS para esclarecer os objetivos propostos deste estudo e convencê-los da sua importância. Apenas um município com CRAS de mais de cinco anos da microrregião não foi integrado ao estudo, porque a coordenadora encontrava-se em licença maternidade. Como limitação apontamos que o fato de que o agendamento prévio dos dias de pesquisa de campo em cada localidade pode ter possibilitado a visão de uma realidade das atividades um pouco melhor do que a usualmente encontrada.

É importante trazer à tona que todos os profissionais da equipe técnica de nível superior e médio, em exercício nos dias da pesquisa de campo, contribuíram com seus depoimentos para a pesquisa, possibilitando fazer um retrato da rotina diária dos CRAS na Microrregião de Ubá, proporcionando um estudo com dados importantes sobre o processo de implementação de suas ações vivenciadas no dia a dia desta política da assistência, conferindo à pesquisa uma maior fidedignidade com a 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, T. A. M. 2009. **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.



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

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

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

CASTRO, J. A. de. 2012. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. 2012. 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, p. 50-81.

CUNHA, E. da P. 2006. A implementação da Política de Assistência Social. *In*: Projeto CAPTAS: Capacitação dos Trabalhadores da Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social**: trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, p. 137-150.

FARIA, C. A. P. de. 2012. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, p. 7-18.

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

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

GELINSKI, C. R. O. G.; MOSER, L. 2015. Mudanças nas famílias brasileiras e a proteção desenhada nas Políticas Sociais. *In*: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo direitos e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez Editora, p. 125- 145.

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

GODINHO, I. C. 2012. 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.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JR, R. 2011. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7 ed. São Paulo: Editora Atlas.

LIPSKY, M. 1980. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. . 2009b. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília: MDS.

_____. 2012. **Orientações Técnicas sobre o PAIF vol. 2**: Trabalho Social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília: MDS.

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

_____. 2009a. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS.

NOGUEIRA, R. M. 1998. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago: Cepal.

PÜLZL, H.; TREIB, O. 2007. 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. (Public Administration and Public Policy; 125)

RIZZOTTI, M. L. A. 2016. **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: 1 jun. 2016.

SILVA, M. O. S. 2001. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora.

ZOLA, M. B. 2015. Políticas Sociais, família e proteção social: um estudo a cerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. *In*: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo direitos e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez Editora, p. 45-93.

Recebido em: 09/10/2015

Aceito em:30/05/2016



Sobre as autoras:

Leiliane Chaves Mageste de Almeida

Mestre em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (2015), graduada em Odontologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1987) e servidora do IFSudesteMG-Campus Rio Pomba.

Maria das Dores Saraiva de Loreto

Pós-Doutora em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph, Canadá (2005), Doutora (1986) e Mestre (1976) em Economia Rural pela UFV, Graduada em Economia Doméstica (1973) e Ciências Econômicas (1996) pela UFV e Docente do Departamento de Economia Doméstica da UFV.

Karla Maria Damiano Teixeira

Doutora em Family Ecology pela Michigan State University, Estados Unidos (2003), Mestrado em Economia Familiar pela UFV (1997), Graduação em Economia Doméstica pela UFV (1994), Coordenadora da Pós-Graduação e Docente do Departamento de Economia Doméstica da UFV.

Suely de Fátima Ramos Silveira

Doutora em Economia Aplicada pela ESALq/USP (2000), Mestre em Economia Rural pela UFV (1990), Graduação em Ciências Econômicas pela UFV (1984), Diretora do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS) e Docente do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV.