

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO:
A experiência de Gestão Territorial dos Centros de Referência de Assistência Social do
município de Belo Horizonte

Soraia Pereira de Souza

Belo Horizonte
2017

Soraia Pereira de Souza

POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO:
A experiência de Gestão Territorial dos Centros de Referência de Assistência Social do
município de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Área de concentração: Assistência Social

Belo Horizonte
2017

S729d

Souza, Soraia Pereira de.

Políticas públicas e território [manuscrito]: a experiência de gestão territorial dos Centros de Referência de Assistência Social do Município de Belo Horizonte / Soraia Pereira de Souza. -- 2017.
[13], 159 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira
Bibliografia: f. 158-165

1. Assistência Social – Belo Horizonte. 2. Política social – Belo Horizonte. 3. Território – Belo Horizonte. I. Ladeira, Carla Bronzo. II. Título.

36(815.12)

Soraia Pereira de Souza

**POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO:
A experiência de Gestão Territorial dos Centros de Referência de Assistência Social do
município de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Assistência Social

Prof. Dra. Carla Bronzo Ladeira (orientadora)

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa - FJP (examinador)

Prof. Dra. Dirce Harue Ueno Koga - PUC-SP (examinadora)

Belo Horizonte, 31 de março de 2017

“Sem a curiosidade que me move, que me inquieta, que me insere na busca, não aprendo, nem ensino”. Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha querida orientadora, Carla Bronzo, pelo carinho, dedicação e apoio. Foi um prazer conviver com uma pessoa tão generosa que, ao longo dessa caminhada, tanto me incentivou para que esse trabalho apresentasse contribuições teóricas e práticas no campo da política de assistência social.

À Magali, amiga querida e dedicada gestora, por ter viabilizado todas as condições necessárias, sem as quais essa conquista não seria possível.

À minha família pela compreensão das inúmeras ausências e por todos os momentos de convivência para recarregar as forças e continuar.

Especial agradecimento a Kleber, meu amado companheiro de toda vida, pela paciência generosa e apoio incondicional. Obrigada pela leveza como conduziu a situação ao longo desses últimos dois anos.

Ao Mateus, filho querido, luz da minha vida.

À Haydée, amiga e companheira de todos os momentos, um exemplo de dedicação e fonte de inspiração para a vida e para o trabalho.

À Eliete, amiga querida, cujo incentivo foi fundamental para a entrada no Programa de Mestrado. Obrigada pelo carinho e por fazer parte de minha vida.

À Silvinha Mara, parceira e companheira, sempre presente e disponível. Obrigada pelo apoio e pelos momentos de alegria e descontração.

À Silvia Cristina, pelo carinho e por ter sido tão presente.

Aos companheiros da GPSOB por terem me acolhido com tanto carinho, pela compreensão das minhas ausências e pelo intenso aprendizado que foi ter participado de uma equipe tão dedicada e aguerrida na construção do SUAS em BH.

Aos coordenadores de CRAS que generosamente disponibilizaram seu tempo para contribuir com a elaboração desse trabalho.

Aos professores Bruno Lazzarotti e Dirce Koga por terem, generosamente, aceitado fazer parte da banca examinadora.

RESUMO

A presente dissertação analisa a experiência de gestão territorial dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS de Belo Horizonte com o objetivo de identificar os principais fatores intervenientes no exercício da gestão territorial no município. A incorporação da dimensão socioterritorial, inserida no modelo de gestão prescrito nas bases normativas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, envolve significativas mudanças na forma de conceber e operacionalizar a proteção social no campo socioassistencial. O enfoque territorial assume uma importância estratégica tanto para compreender as dinâmicas sociais que levam diferentes populações às situações de vulnerabilidade e risco social, quanto passa a ser percebido como espaço privilegiado de organização, de coordenação e de gestão. Por essas razões, ao assumir o território como espaço de organização e de intervenção, inaugura-se uma nova maneira de pensar o modelo de proteção social no campo socioassistencial, o que tem gerado grandes expectativas em torno da proteção social básica e do desempenho dos CRAS como equipamento capaz de valorizar arranjos participativos, fortalecer vínculos familiares e comunitários e mobilizar a partir da interação e da articulação com outros atores e serviços. Identificados os fatores que interferem na gestão territorial dos CRAS no referido município, espera-se que tal apontamento possa contribuir para o aprimoramento desse mecanismo, previsto pela recém-institucionalizada Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

Palavras-chave: território; gestão territorial; coordenação; assistência social; proteção social.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the experience of territorial management of the Centers of Reference of Social Assistance - CRAS from Belo Horizonte with the objective of identifying the main factors involved in the exercise of territorial management in the municipality. The incorporation of the socio-territorial dimension, inserted in the management model prescribed in the normative bases of the Single System of Social Assistance - SUAS, involves significant changes in the way of conceiving and operationalizing social protection in the social assistance policy. So, the territorial approach assumes strategic importance both to understand the social dynamics that lead different populations to situations of vulnerability and social risk as it comes to be perceived as a privileged space of organization, coordination and management. For these reasons, assuming the territory as a place of organization and intervention, a new way of thinking about the social protection model in the social assistance policy is inaugurated, which has generated great expectations about Basic Social Protection and CRAS performance as an equipment capable of valuing participatory arrangements, strengthening family and community ties, and mobilizing through interaction and articulation with other actors and services. Identifying the factors that interfere in the territorial management of the CRAS in the mentioned municipality, it is expected that such an approach may contribute to the improvement of this mechanism, provided for by the recently institutionalized National Social Assistance Policy - PNAS.

Keywords: territory; territorial management; coordination; social assistance policy; basic social protection.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Eixo da abordagem socioterritorial.....	83
FIGURA 02 - As funções do CRAS.....	88
FIGURA 03 - Demarcação das áreas piloto do Programa BH Cidadania e dos Núcleos de Apoio às Famílias - 2002.....	112
FIGURA 04 - Mapa das áreas de vulnerabilidade, segundo índice de vulnerabilidade da Saúde – IVS e localização dos Centros de Referência de Assistência Social.....	119

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Inovação das políticas públicas.....	42
QUADRO 02 - Processos, mecanismos e instrumentos de coordenação e gestão territoriais.....	57
QUADRO 03 - Síntese das dimensões de análise.....	66
QUADRO 04 - Distribuição de municípios por porte populacional.....	79
QUADRO 05 - Variáveis para compor a taxa de vulnerabilidade conforme a NOB-SUAS 2005.....	80
QUADRO 06 - Síntese das instâncias de coordenação do Programa BH Cidadania.....	109

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 - Estrutura institucional de gestão para o CRAS.....	123
GRÁFICO 02 - Promoção da articulação intersetorial.....	143
GRÁFICO 03 - Referenciamento da rede socioassistencial: conhecimento das entidades do entorno.....	146
GRÁFICO 04 - Operação dos processos de referência e de contrarreferência pelo CRAS.....	150
GRÁFICO 05 - Relação entre a localização do CRAS e a aproximação com o público de maior vulnerabilidade.....	154
GRÁFICO 06 - Formas de acesso das famílias aos serviços do CRAS.....	155
GRÁFICO 07 - Meios utilizados para efetivar a busca ativa.....	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADRA	Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único do Governo Federal
CCL	Comissão de Coordenação Local
CCR	Colegiados de Coordenação Regional
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIPS	Câmaras Intersetoriais de Políticas Sociais
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EATM	Equipe de Acompanhamento Técnico-Metodológico
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GEIMA	Gerência de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação
GERASC	Gerência Regional de Assistência Social
GERPS	Gerências Regionais de Políticas Sociais

GPAS	Gerência de Coordenação da Política Municipal de Assistência Social
GPSOB	Gerência de Proteção Social Básica
GT Território	Grupo de Trabalho sobre Território
IBGE	Instituto de Geografia e Estatística
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
IVS	Índice de Vulnerabilidade da Saúde
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAF	Núcleo de Apoio às Famílias
NIR	Núcleos Intersectoriais de Políticas Sociais
OP	Orçamento Participativo
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGE	Plano Global Específico
PNAD	Pesquisa por Amostra de Domicílio
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SARMU	Secretarias de Administração Regional Municipal

SCFV	Serviço de Convivência Fortalecimento de Vínculos
SCOMARH	Secretaria Municipal da Coordenação de Administração e Recursos Humanos
SCOMF	Secretaria Municipal da Coordenação de Finanças
SCOMGER	Secretarias de Coordenação Municipal de Gestão Regional
SCOMPS	Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social
SCOPLAM	Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral
SIGPS	Sistema de Gestão e Informação das Políticas Sociais
SMAAS	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMPS	Secretaria Municipal de Políticas Sociais
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	29
1.1	Metodologia da pesquisa.....	32
2	TERRITÓRIO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS: DEFINIÇÕES NECESSÁRIAS À EXECUÇÃO DA GESTÃO TERRITORIAL.....	35
2.1	Território e proximidade: os contornos da questão.....	35
2.2	Território e pobreza: faz sentido utilizar a categoria de território para entender processos de produção e reprodução da pobreza?.....	43
2.3	Coordenação e gestão territorial: definições conceituais.....	47
2.3.1	Principais mecanismos de coordenação.....	55
2.3.2	As dificuldades da atuação coordenada.....	61
2.4	A coordenação e a função da gestão territorial da Política de Assistência Social.....	64
3	GESTÃO TERRITORIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.....	69
3.1	Assistência social e seu novo marco regulatório.....	69
3.2	A Inclusão da dimensão territorial na Política de Assistência Social.....	77
3.3	Gestão territorial na Proteção Social Básica.....	87
3.3.1	Articulação da rede socioassistencial:.....	92
3.3.2	Promoção da articulação intersetorial.....	97
3.3.3	Busca Ativa.....	99
4	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE E A DIMENSÃO TERRITÓRIAL.....	103
4.1	O processo de institucionalização da perspectiva territorial na política social do município de Belo Horizonte.....	103
4.2	Política de Assistência Social e territorialização: a complexa tarefa de convergir princípios e diretrizes nacionais com a realidade municipal.....	111
4.3	CRAS e Espaço BH Cidadania: convergência de objetivos ou idealização de horizontes?.....	117
4.4	A Gestão nos Territórios da Proteção Social Básica.....	125

5	A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO TERRITORIAL DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE.....	131
5.1	Modelos de governança: conexões possíveis com a gestão nos territórios da Proteção Social Básica.....	132
5.2	Os principais instrumentos de gestão intersetorial nos territórios da Proteção Social Básica	137
5.3	As conexões entre a gestão territorial e o referenciamento da rede socioassistencial nos territórios da Proteção Social Básica.....	144
5.4	Gestão territorial: a ação de busca ativa e os aspectos de mobilização comunitária.....	152
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
	REFERÊNCIAS.....	168
	APÊNDICE.....	175
	APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicado aos entrevistados (entrevistas semiestruturadas).....	175
	ANEXOS	180
	ANEXO A - Estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte.....	180

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em suas diretrizes e normativas, apresenta o conceito de territorialização como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, considerando a heterogeneidade e a desigualdade socioterritoriais presentes no país. Esse movimento introduziu novos parâmetros organizacionais na forma de conceber os serviços e as ações socioassistenciais, com ênfase no trabalho em rede e com foco em territórios caracterizados por vulnerabilidade e risco sociais.

A concepção territorial mencionada inscreve-se nas recentes mudanças pelas quais a Assistência Social vem passando nas duas últimas décadas, no sentido de transitar de uma prática historicamente pautada por ações fragmentadas e segmentadas para estabelecer novos parâmetros de provisão de proteção social, a partir das múltiplas formatações das situações de desproteção, o que exige a busca por ações integradas e articuladas em diferentes dimensões (BRASIL, 2004).

Nessa perspectiva, a atuação sobre o território representa o compromisso do poder público de estruturar e de planejar a oferta de serviços compatíveis com as particularidades identificadas nos territórios intraurbanos e, ao mesmo tempo, prevê a criação e ou expansão de uma rede de serviços públicos estatais em conformidade com aqueles já existentes. Nessa nova organização, os serviços socioassistenciais passam a ser ofertados tendo como ponto de partida a identificação dos problemas concretos, das potencialidades e da busca por respostas a partir da vinculação com o público destinatário da política em questão e com os demais serviços e políticas de base territorial.

O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, unidade pública que oferta os serviços da Proteção Social Básica, é apontado pelo Caderno "Orientações Técnicas do CRAS" como o principal equipamento responsável por materializar o princípio da territorialização do SUAS. Todo CRAS em funcionamento possui, obrigatoriamente, duas funções exclusivas: a gestão territorial da Proteção Social Básica e a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, independentemente de as fontes de financiamento serem municipais, estaduais ou federais (BRASIL, 2009a).

No exercício da gestão territorial, o CRAS encontra-se no papel de articular os meios necessários para a realização de ações coordenadas que aproximem e integrem as atenções de proteção social direcionadas aos indivíduos e às suas famílias, integrando diferentes serviços públicos e as redes socioassistenciais e intersetoriais presentes no território. O propósito

dessas medidas é qualificar e propiciar maior efetividade às ações de assistência social e possibilitar à população o acesso às demais políticas públicas.

Em muitas situações é possível evidenciar que, apesar das funções e atribuições do CRAS e dos serviços que lhe são pertinentes estarem estabelecidas de forma clara e articulada, não podemos deixar de considerar as dificuldades que esse equipamento vem encontrando para operar em sua plenitude. Nesses termos, não se pode deixar de reconhecer os desafios operacionais que se apresentam nesse processo, especialmente os que estão relacionados à implementação do CRAS e da gestão territorial. Questões relevantes vêm desafiando o sucesso desta trajetória, de forma que o avanço na sua implementação depende, cada vez mais, da busca por um entendimento mais preciso tanto dos fatores dificultadores quanto das alternativas que tenham o potencial de contribuir para o aprimoramento das capacidades institucionais daquele equipamento.

Nesse trabalho parte-se da premissa de que para o desenvolvimento das ações socioassistenciais com ênfase territorial é necessário efetivar modelos de gestão mais participativos e coordenados com os atores locais e o público destinatário da política. A questão central a ser verificada é se a experiência de gestão territorial se traduz, de fato, em percursos coordenados e de cooperação entre os principais atores sociais e institucionais que atuam no território. Além disso, a pesquisa almeja identificar a existência ou não de instrumentos fundamentais à efetivação das ações territoriais, suas principais potencialidades, dificuldades e os desafios postos no processo de execução da gestão territorial realizada.

A hipótese inicial a ser verificada é se no processo de implementação dos serviços socioassistenciais de base territorial realizados pelo CRAS no município de Belo Horizonte existem fatores intervenientes que comprometem a materialização dos princípios de coordenação e gestão territorial e, conseqüentemente, contribuem para a manutenção do padrão de fragmentação das ações realizadas e prejudicam a eficácia da proteção socioassistencial.

A história do processo de transformação dos parâmetros da política de assistência social faz parte do meu cotidiano profissional, sendo que o vivenciei enquanto servidora pública durante mais de duas décadas. Contudo, não me bastou acompanhar passivamente o desenrolar do referido processo; inquieta-me tentar compreender como o conceito de território, na prática, tem sido assimilado e utilizado no planejamento, na organização e na oferta dos serviços socioassistenciais de base territorial.

O meu interesse por esse tema iniciou-se no período em que colaborei com a implementação das ações de base local da política de assistência social no município de Belo

Horizonte, a partir do ano de 2002. Durante a minha trajetória profissional vivenciei a implantação da experiência piloto dos Núcleos de Apoio à Família - NAFs e a posterior evolução destes para os CRAS, a partir da publicação da PNAS em 2004 e da redefinição das proteções sociais do SUAS, por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Na busca por mapear e compreender a experiência da gestão territorial da Proteção Social Básica foi traçado um percurso teórico para o estabelecimento das dimensões de análise e do cenário institucional característico de Belo Horizonte, no qual a implementação do CRAS ainda está em processo. Desta forma, a dissertação está organizada em seis capítulos, incluindo a introdução e as considerações finais.

O segundo capítulo busca traçar as principais discussões que situam o território enquanto um dos elementos centrais para o desenho e a coordenação de políticas sociais. Destaca-se a revalorização dos governos locais, fundamentada na necessidade de alcançar maior eficiência na execução das políticas públicas, com vistas a ampliar as capacidades e as competências dos atores envolvidos na sua provisão, em defesa de uma atuação mais flexível e ajustada às necessidades de populações expostas aos contextos de pobreza e de vulnerabilidades sociais. O capítulo também aborda a relevância de se adotar o enfoque territorial para o enfrentamento da vulnerabilidade, uma vez que essa dimensão (território) incide diretamente na produção e reprodução da pobreza e desigualdade.

No terceiro capítulo buscou-se compreender a gestão territorial incorporada à Proteção Social Básica do SUAS, sob a responsabilidade de execução dos CRAS. Essa discussão foi norteada pelas já mencionadas significativas mudanças no arcabouço normativo da política de assistência social nas últimas décadas. Em se tratando do legado histórico que marca a assistência social no Brasil, esse aparato normativo foi de fundamental importância para introduzir uma nova forma de se conceber a gestão no campo socioassistencial, que passou a ser organizada em todo o território nacional sob a ótica de um sistema público descentralizado responsável pela execução de todos os serviços e ações socioassistenciais. A dimensão territorial, especificamente, incorporou novas funções à política de assistência social, exigindo um intenso processo de reformulação conceitual e de reorganização da rede de atendimento, de forma a ampliar a cobertura e a conferir maior efetividade à proteção socioassistencial.

O mesmo capítulo retrata, ainda, a gestão territorial no campo socioassistencial, situando as ações que a compõem, conforme anunciadas pelos Cadernos de Orientação do CRAS: a promoção de ações intersetoriais, o referenciamento da rede socioassistencial e a busca ativa. Essas ações envolvem um conjunto de procedimentos de coordenação, de gestão

e de articulação a serem desenvolvidas pelos gestores dos CRAS.

O quarto capítulo aborda a estrutura institucional e o modelo de gestão adotados pela Prefeitura de Belo Horizonte - PBH no contexto das reformas administrativas implementadas pelo município nos anos de 2000 e 2005. O intuito dessa abordagem foi buscar elementos para compreender a trajetória da territorialização da política municipal de assistência social e, dentro desse contexto, como ocorre o dimensionamento das ações de gestão territorial, objeto de análise da presente pesquisa.

Expressos os pressupostos teóricos e as orientações normativas do SUAS nos capítulos anteriores, no quinto capítulo é apresentada a análise dos principais resultados da pesquisa empírica. Com isso, buscou-se compreender como os coordenadores de CRAS em Belo Horizonte percebem e avaliam a execução da função de gestão territorial, assim como os limites e possibilidades desta.

Por fim, são traçadas as últimas considerações dessa dissertação, apresentando uma síntese das principais questões apresentadas pelos capítulos anteriores e da possível contribuição da pesquisa para o aprimoramento da função de gestão territorial no âmbito da Proteção Social Básica no município de Belo Horizonte.

1.1 Metodologia da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida por meio de uma combinação de abordagens qualitativa e quantitativa, com a finalidade de compreender por que e como estão ocorrendo os supostos problemas de coordenação e de gestão territoriais nas áreas de abrangência dos CRAS belo-horizontinos.

O trabalho foi desenvolvido em duas etapas. A primeira apoia-se sobre a pesquisa teórico-bibliográfica associada às normativas pertinentes ao SUAS, que incluem documentos e publicações afetos à Proteção Social Básica emitidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - PBH entre os anos de 2000 e 2016. A segunda etapa diz respeito à realização da pesquisa empírica feita por meio da aplicação de questionários semiestruturados (constituídos por questões abertas articuladas a 04 blocos de questões fechadas) direcionados aos 34 coordenadores de CRAS do município. O objetivo dessa última fase foi o de levantar informações mais específicas a respeito da gestão territorial e aprofundar a análise da mesma com a escuta dos principais atores responsáveis por coordenar o referido processo.

Para Minayo (2001), a abordagem qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, relações sociais, comportamentais e atitudes, elementos estes que não podem ser mensurados em análises quantitativas. Na pesquisa quantitativa, por sua vez, os dados são colhidos de forma padronizada, com características de maior objetividade para demonstrar regularidades e as interlocuções causais em determinados fenômenos. A mesma autora salienta que, embora esses métodos tenham naturezas distintas, não há sobreposição hierárquica de um em relação ao outro. Ao contrário, o que ocorre comumente é a utilização conjunta de ambos, em caráter complementar, de forma que “a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MYNAIO, 2001, p.22).

Para efeito desse estudo a estratégia da pesquisa baseia-se no método de estudos de casos múltiplos, ao envolver várias unidades de CRAS espacialmente distribuídas e com atribuições e funções similares. Em relação ao estudo de caso, Yin (2005) o identifica como uma investigação empírica provida de amplo foco temporal, ao permitir o estudo de fenômenos contemporâneos em curso, sobre os quais o pesquisador tem pouco ou nenhum controle. Isso se aplica especialmente aos casos em que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente determinados e nos quais múltiplas fontes de evidências podem ser utilizadas, sejam documentos, registros em arquivo, entrevistas, banco de dados, observação direta, observação participante e artefatos físicos.

O estudo de caso pode ser restrito a uma ou a várias unidades, caracterizando-se como único ou múltiplo. Tais unidades podem ser definidas como indivíduos, organizações, processos, programas, fenômenos, bairros, instituições, comunidades, entre outros. A adoção do método do estudo de caso (direcionado a um ou mais casos) torna-se mais adequada quando o pesquisador pretende investigar o “como” e o “porquê”, além das oportunidades nas quais o pesquisador tenha baixo controle de uma situação que, por sua natureza, esteja inserida em contextos sociais complexos. Partindo disso, questionar “como” algo ocorreu possibilita a análise descritiva, ao passo que o “porquê” possibilita a análise explicativa, proporcionando perceber a evolução das situações ao longo do tempo e para as quais a verificação de incidências, por exemplo, pode contribuir para a produção de respostas e para a formulação de alternativas (YIN, 2005).

Quanto à natureza da pesquisa, o autor citado destaca que o estudo de caso constitui uma estratégia de pesquisa que não pode ser classificada, *a priori*, como qualitativa nem como quantitativa, mesmo porque a utilização simultânea de ambos os métodos não apresenta, necessariamente, discordâncias ou conflitos. Considerando que o estudo de caso

requer múltiplos métodos e fontes para explorar, descrever e explicar um fenômeno em seu contexto, este pode fundamentar-se em qualquer conjugação de evidências tanto quantitativas quanto qualitativas, desde que elas sejam identificadas com base em um conjunto de procedimentos sistematizados e pré-especificados.

A utilização do método qualitativo, apoiado pelo levantamento de alguns dados quantitativos, apresentou-se como meio adequado para realizar o mapeamento das principais ações e procedimentos adotados, além de incorporar à análise as concepções e a interpretação dos atores locais responsáveis por coordenar e realizar a gestão nos territórios. Portanto, embora não tenham sido utilizados instrumentos metodológicos mais sofisticados, foi possível apreender a forma como vem sendo operacionalizada a gestão territorial da Proteção Social Básica em Belo Horizonte, para além do ideal contido nas normativas do SUAS.

2 TERRITÓRIO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS: DEFINIÇÕES NECESSÁRIAS À EXECUÇÃO DA GESTÃO TERRITORIAL

O propósito deste capítulo é discorrer sobre as recentes alterações no campo da gestão pública referentes ao tema da coordenação e da adoção do território como eixo para o desenho e para a implementação das políticas sociais. O foco está direcionado aos microprocessos sociais e aos instrumentos de gestão (formais e informais) na produção de ações coordenadas e complementares entre diferentes serviços, programas e projetos de base territorial. Para cumprir tal objetivo, o texto está organizado em quatro subitens.

O primeiro aborda as principais discussões em torno do papel estratégico dos níveis locais de governo e da incorporação de novos modelos de governança, cooperação e formação de redes participativas. No segundo, o foco é dirigido à conexão entre a dimensão territorial das políticas sociais e ao conceito de infraestrutura social, termo que compreende o território, simultaneamente, a partir da sua rede física de serviços e aspectos de sua organização social, colocando-o como categoria central para a formulação e para a gestão de políticas sociais. No terceiro subitem discorre-se sobre os conceitos de coordenação e os principais mecanismos na promoção de ações coordenadas, além dos principais entraves e constrangimentos a sua realização. Por fim, no quarto subitem, busca-se alinhar a concepção de coordenação de políticas à proposta de gestão territorial inscrita no SUAS, com o objetivo de compor o campo de análise no qual será desenvolvido o presente estudo.

2.1 Território e proximidade: os contornos da questão

Nas últimas décadas, a atuação da gestão pública tem experimentado mudanças significativas diante de um universo institucional em rápido movimento e em crescente complexidade. Esse processo tem motivado a progressiva renúncia das formas tradicionais de governar - homogêneas e generalistas - em função da adoção de modelos de gestão que valorizem o contexto no qual os indivíduos estão inseridos, de forma a expandir a agenda às novas demandas sociais, introduzir novos atores no processo de formulação e implementação das políticas públicas e na aproximação dessas às necessidades específicas da população.

Para Blanco e Gomà (2003) está em curso uma crise de governabilidade decorrente do entendimento de que a maneira tradicional de governar apresenta reduzida capacidade de

responder as novas demandas e as novas formas de vulnerabilidade e de exclusão social. Assim, é possível identificar crescentes questionamentos aos fundamentos clássicos da democracia representativa e da necessidade de ampliar os canais e as possibilidades de participação dos cidadãos nas decisões públicas. Conforme os mesmos autores, fatores como a crescente complexidade social, o acelerado desenvolvimento tecnológico-informacional, as mudanças ocorridas no mercado de trabalho e o surgimento de novas configurações familiares, culturais e demográficas demandam a adoção de modelos de regulação social que integrem o dinamismo e as incertezas das transformações sociais ao processo de governar que está em curso. Tal movimento coloca em cheque o modelo centralizado e burocrático de provisão de bem-estar que se vê diante de novas dinâmicas de exclusão social, pela diversidade das condições vida e pela emergência de novos valores sociais. Nesses termos, o modelo de gestão pública da estabilidade, centrado e hierarquizado, estaria sendo substituído pelo modelo da incerteza.

Nesse contexto, são crescentes os questionamentos em torno da principal base da democracia representativa, que encontra no voto quase que exclusivamente o meio de viabilizar a participação dos indivíduos nos temas de seu interesse, assim como são crescentes as críticas às formas de ação coletiva baseadas somente na atuação de partidos políticos e sindicatos de massa. Tais mecanismos são considerados insuficientes por uma parcela cada vez mais significativa da sociedade, que se recusa a permanecer alheia às situações sociais e reivindica um papel mais ativo nos processos sociais e políticos.

Essas são reflexões que exigem cautela, pois a adoção de novos enfoques e manejos pelo poder público pode se revestir de diferentes conotações. Por um determinado período prevaleceu na arena política um viés neoliberal, que propagava a incapacidade do Estado de coordenar as mudanças sociais, propondo o retorno ao mercado como a forma possível e eficiente de regulamentar as necessidades e os conflitos sociais. Em contraposição a essa perspectiva foram sendo pensadas novas configurações de provisão de bem-estar social, comprometidas com agendas de ampliação dos direitos sociais, de cidadania e maior envolvimento social, sem perder o viés crítico em relação aos modelos burocráticos tradicionais (BLANCO E GOMÀ, 2003).

Para Bronzo (2005), essa crescente complexidade e o surgimento de novas demandas sociais impulsionaram a busca por enfoques que articulem diagnósticos mais ajustados à realidade e formas de atuação a partir de uma lógica que promova a interação de atores governamentais e não governamentais, reforçando a presença de elementos de pluralidade, flexibilidade, trabalho em rede e de participação, de maneira a criar maior dinamismo e

integralidade às ações da gestão pública diante da multidimensionalidade dos problemas sociais.

Brugué e Gomà (1998) argumentam a favor de um “novo modelo de bem-estar social”, com a existência de uma administração pública mais estratégica, que se traduz em novos modelos de governança com ênfase em enfoques que levem a uma maior integralidade das ações públicas. O poder público deixa de ser um ator “onipotente”, dotado de superioridade e de uma legitimidade indiscutível, e passa a se relacionar com outros atores sociais - públicos, privados, comunitários e beneficiários das políticas sociais - para formular diagnósticos, definir prioridades e conferir às decisões e ações públicas maiores legitimidade e eficiência.

Emerge desse processo o que Blanco e Gomà (2003), Brugué et al. (2001) e Brugué e Villès (2005) denominaram de “governo rede”, conceito que situa a política em termos de deliberação e dialoga com as dimensões de participação social e gestão de proximidade. Esse conceito implica em transitar de formas tradicionais de governar para modelos de governo e/ou de gestão capazes de alocar recursos coletivos e mecanismos de gestão de caráter mais relacional, com o potencial de gerir a complexidade das ações governamentais, articular a multiplicidade de atores envolvidos com o intuito de superar a fragmentação e de promover ações coordenadas e integradas. Significa romper com o agir isolado e imprimir na gestão pública o diálogo, a busca pela intersectorialidade, o desenvolvimento de parcerias a partir do reconhecimento de que a realidade é multidimensional e, por isso, demanda adaptação, articulação, atuação conjunta e o estabelecimento de mecanismos de gestão horizontais, incorporando uma cidadania cada vez mais reflexiva e crítica.

Os novos modelos de governança - participativos e de aproximação - não se limitam apenas às técnicas de gestão pública ou em simples mudanças na dimensão operacional do Estado. O que tais modelos sustentam é a possibilidade de mudanças relevantes no núcleo central das relações entre Estado e sociedade. Trata-se da busca por um “Estado poroso”, na direção da construção de canais institucionais eficazes e legítimos, tendo como traço distintivo a dimensão relacional e a ampliação da participação social no processo decisório, como definem Blanco e Gomà (2003, p. 13):

*Governance*¹ participativa y de proximidad. Es decir, un nuevo enfoque de gobierno relacional que sitúa la política en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista, más allá de la concepción restringida de govmance como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión. Y que, además, valoriza los aspectos de proximidad y de conformación de redes local-globales, más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacional-estatales de gobierno.

¹ "Grifo meu".

Para os autores mencionados, o entendimento proposto está relacionado à “repolitização do nível local”, o que se trata de observar o crescente empoderamento dos governos locais na produção e na oferta de políticas públicas, em especial das políticas de proteção social que, devido ao seu conteúdo e natureza, demandam maior poder de adaptabilidade e sensibilidade para com as especificidades de seu público destinatário.

Nesses termos, os níveis locais de governo apresentam possibilidades reais de conferir eficiência às ações governamentais, pois são eles os que apresentam maior proximidade com a população, o que lhes confere capacidade de elaborar diagnósticos mais próximos das necessidades locais, além de ampliar os canais de comunicação e de participação.

Contudo, existe um conjunto de políticas e de programas cuja implementação, com vistas a alcançar maiores amplitude e integralidade, depende da responsabilização dos níveis centrais de governo e/ou da interlocução entre os diferentes níveis governamentais. O compromisso é de renovar as relações entre os mecanismos de integração local e os distintos níveis de execução do aparato estatal.

Blanco e Brugué (1998) enfatizam a necessidade de superar a relação tradicional ou dicotômica entre as esferas central e local. Em outras palavras, não se trata de destacar a centralidade do nível local em detrimento do âmbito central de governo, mas de apontar que, na provisão de bens e serviços de proteção social, as atribuições e competências específicas precisam estar bem definidas e que novas relações precisam ser estabelecidas para mediar as intervenções necessárias e cabíveis a cada um.

Segundo (Brugué et al., 2001), as novas articulações de governança demandam o reconhecimento e a integração da complexidade do processo decisório e envolve a adoção de novas condutas e novos papéis entre o governo central e seus níveis subnacionais. Significa responder à dupla complexidade do processo político de operar mecanismos desde a integração vertical, multinível, até a incorporação de um número crescente de jogadores de forma horizontal, por meio da formação de redes participativas.

Apesar de suas múltiplas conotações, destaca-se a definição de redes participativas entre diferentes atores e setores governamentais e comunitários, com características específicas e distintas das formas tradicionais dadas pelo controle hierárquico por parte do Estado ou pela ação do mercado. Redes locais, concebidas como potenciais espaços para compartilhamento de estratégias e objetivos comuns, se constituem como importantes mecanismos de coordenação na produção de ações cooperadas, em contextos territoriais específicos.

A ideia básica implica no paradigma de redes enquanto mecanismos de coordenação flexível, envolvendo atores múltiplos e independentes, dispostos a compartilharem objetivos, metas e recursos (tangíveis e intangíveis) a partir da compreensão de que cooperar e trabalhar de forma mais integrada é a melhor opção para aprimorar a entrega própria de cada política, assim como contribui para imprimir maior efetividade aos objetivos comuns (BÖRZEL, 1997 apud FLEURY, 2005).

Para Blanco e Gomà (2003), as redes podem ser pensadas a partir de duas perspectivas: a horizontal, caracterizada pela participação de múltiplos atores locais, com algum grau de interdependência entre si e com interesse de compartilhar objetivos e a rede multinível, que abarca espaços temáticos de governança nos quais convergem lideranças locais e vários níveis territoriais de governo. Segundo esses autores, a lógica organizacional das redes horizontais e multiníveis - ambas inscritas em processos democráticos e participativos - apresenta o potencial de atenuar a possível dicotomia entre o local e o central.

As redes horizontais são permeadas por relações mais ou menos conflituosas ou pela distribuição relativamente assimétrica de poder e são consideradas como os novos espaços de regulação social, nos quais os governos de proximidade encontram possibilidades de construção de metas, objetivos e ideais em torno da possibilidade de construção de projetos coletivos. As relações entre os diferentes atores (ou "nós") da rede apresentam-se em padrões mais ou menos estáveis, o que as diferenciam tanto de formas mais casuísticas quanto da formalização extrema da burocracia do Estado.

As redes multiníveis, por sua vez, são caracterizadas por um sistema em que os governos locais compartilham definições de problemas e de políticas, levando a um padrão de confluência de proximidade entre os níveis local, regional e central, que se expressa pela capacidade dos mesmos de liderar, fornecer orientações estratégicas e convergir forças sociais em torno de objetivos mais amplos. Na proposta de Blanco e Gomà (2003) a superação da lógica tradicional de atuação da gestão pública rumo ao que convencionaram chamar de "governo em rede" demanda:

[...] a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; b) un sistema de gobierno através de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos. Todo ello, sin embargo, no genera soluciones automáticas a los problemas del gobierno tradicional. La *governance*² tiene planteados retos cruciales. En términos de funcionalidad, es decir, de capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas. Y en términos de legitimidad, es decir, de profundización democrática en clave más ciudadana y participativa (BLANCO E GOMÀ, 2003, p. 01).

² "Grifo meu".

Assim, a criação de redes de participação não envolve apenas o reconhecimento de uma pluralidade de atores, mas também a articulação destes atores em estruturas organizacionais comuns a partir das quais é possível compartilhar recursos, negociar prioridades e orientar a tomada de decisão, constituindo-se em um mecanismo estratégico para os governos locais ampliarem sua capacidade institucional de coordenar e de integrar os diferentes setores e níveis de governo envolvidos na gestão das políticas públicas.

Ainda segundo Blanco e Gomà (2003), as experiências participativas e coordenadas - mesmo na perspectiva da coordenação horizontal por meio de redes - não eliminam as assimetrias e não implicam no desaparecimento das desigualdades ou de conflitos entre os diferentes atores e instituições. Esses mecanismos também são caracterizados por conflitos e assimetrias de poder e de informação e não se traduzem em situações simples, facilmente alcançadas. Ao contrário, as redes como espaços alternativos de coordenação e gestão de proximidade exigem a construção de normativas, empenho, disposição para a construção de consensos, adaptação, mudança de comportamento e um processo constante de aprendizado e de aprimoramento na gestão dos serviços públicos.

O desafio, portanto, não é apenas integrar a diversidade dos atores existentes no processo governamental, mas também reconhecer a incerteza como um elemento intrínseco ao processo político e assumir que governar não é uma tarefa restrita a alguns poucos especialistas. O exercício de governo deve ser concebido como um processo aberto de aprendizagem, onde múltiplos atores, públicos e privados, a partir dos seus conhecimentos, de suas percepções dos problemas e de preferências possam participar e influenciar na tomada de decisões públicas.

O trabalho em rede, segundo as discussões aqui propostas, supõe relações mais horizontalizadas e uma gestão de proximidade com os problemas concretos a partir do local de atuação. Significa construir respostas substantivas por meio da articulação e participação de várias forças e políticas públicas. Essa nova lógica requer atitude proativa de atores públicos e privados para enfrentar a tendência comum do isolamento institucional, além da criação de estratégias para incluir a participação da sociedade, da comunidade e das famílias e, sobretudo, abrir-se para o território onde se localiza. Exige ainda a vinculação às redes temáticas e institucionais responsáveis pela condução das políticas nos outros âmbitos de governo.

Articular em rede significa, sobretudo, fazer contato, cada qual mantendo sua essência, mas abrindo-se a novos conhecimentos, à circulação das ideias e propostas na tentativa de forjar uma ação conjunta. Na medida em que se alcança o trabalho coletivo, cria-se a

tendência tanto de ampliar a oferta e de se aproximar da atenção integrada quanto de melhorar o desempenho de cada política social dentro do seu campo específico de atuação, pois a saída do isolamento, além de promover uma intervenção mais cooperativa e agregadora, contribui tanto para uma percepção mais abrangente dos problemas vivenciados nos territórios quanto para traçar de formas mais adequadas as intervenções necessárias.

Há três fases para constituição de uma rede participativa e de governança:

- i. Superar a tendência burocrática tradicional e hierárquica com vistas a introduzir estruturas facilitadoras na condução relacional de processos e resultados;
- ii. Incorporar a pluralidade de atores e o reconhecimento da interdependência no momento de resolver os problemas e perseguir objetivos e resultados;
- iii. Estabelecer processos de institucionalização da rede, não no sentido estrutural do termo, mas com a previsão da existência de mecanismos de interação sustentados por parâmetros organizacionais e institucionais que promovam um determinado nível de estabilidade e rotina no desenvolvimento das atividades propostas.

Nessa visão, as redes representam uma estratégia de vinculação e intercâmbio entre diferentes políticas, instituições, setores e indivíduos no desenvolvimento de ações conjuntas, sem perder identidade e especificidade. No entanto, essas são inovações que trazem para os governos locais desafios expressivos no sentido de compreender os mecanismos de identificação de prioridades, ampliar a capacidade de gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos, gerar capacidade institucional para planejar, monitorar e avaliar, além da busca por coordenar os diferentes setores e níveis de governo envolvidos na gestão e execução das políticas sociais.

Nos modelos de gestão centralizados e hierarquizados os instrumentos normativos geralmente eram baseados na obrigatoriedade e na coação por parte dos poderes públicos sobre o conjunto de atores sociais. Novos modelos de governança exigem novos instrumentos orientados a favorecer o intercâmbio e a cooperação entre a pluralidade de atores envolvidos no processo. Isso presume a existência de diretrizes institucionais que permitam gerar intercâmbio e a construção de respostas compartilhadas, cujo principal objetivo é ampliar as oportunidades das populações que habitam territórios, particularmente os mais vulneráveis.

Assim, a dimensão de proximidade, o fortalecimento dos espaços locais de governo e a articulação de redes participativas constituem-se em estratégias relevantes e evidenciam elementos de inovação no campo da gestão pública. Significa introduzir gradativamente uma nova cultura política no fazer público, caracterizada pela capacidade de negociação, pela

autonomia na realização das funções e pelos meios de compatibilizar preferências (BLANCO E GOMÀ, 2003). Para deixar mais claro esse ponto, retratamos no quadro 01 abaixo a síntese elaborada por Blanco e Subirats (2009) sobre as principais diferenças entre as formas tradicionais e as inovações que ocorreram no campo das políticas de proteção social.

Quadro 01: Inovação das Políticas Públicas

Dimensões	Formas tradicionais de atuação	Novas orientações de atuação
Foco das políticas	Generalistas	Territoriais
Posição frente aos problemas	Reativa	Estratégica e proativa
Papel do nível local	Residual	Protagonista
Formas de intervenção	Setorizada	Intersetorial e transversal
Atores da política	Administrações públicas	Redes participativas (horizontais e multiníveis)

Fonte: Adaptado de Blanco e Subirats (2009)

Não é trivial, no entanto, o rompimento com antigos padrões para consolidar novas referências no desenho e na provisão de proteção social, principalmente se considerarmos as características singulares e o processo de centralização que marcaram a criação e o desenvolvimento das políticas protetivas, em especial nos países em desenvolvimento. Assumir novas concepções na administração pública, com o alargamento dos processos democráticos requer atenção vigilante para evitar a reprodução de velhas práticas de gestão, nas quais as políticas são implementadas em bases territoriais, mas permanecem sem incorporar a lógica e as especificidades locais. Portanto, avançar para uma opção de gestão de proximidade não se trata apenas de um processo de desconcentração ou de descentralização das ações do Estado, mas de uma postura estratégica, que se ampara no conhecimento e reconhecimento do território como categoria central para o desenho e para a gestão da ação pública.

Nesse primeiro ponto, foram discutidas concepções de governança e governo de proximidade, ressaltando a crescente importância do âmbito local de gestão e da estrutura organizativa das redes na produção de políticas públicas mais adequadas e responsivas às necessidades da população. Contudo, ter o território como elemento central para o planejamento e para a gestão das políticas sociais representa ainda o reconhecimento de que em territórios de vulnerabilidade e risco social as populações que ali residem enfrentam dificuldades adicionais para lidar com as situações de desproteção social (Lupton e Power, 2003; Richardson e Mumford, 2002; Torres e Marques, 2004; Bronzo, 2005). Trata-se dos

efeitos negativos resultantes da alta concentração de populações vulneráveis em determinados territórios. Esse debate diz respeito à conexão entre dimensão territorial das políticas sociais e a infraestrutura social, tema que segue abaixo.

2.2 Território e pobreza: faz sentido utilizar a categoria de território para entender processos de produção e reprodução da pobreza?

Na seção anterior foi exposta a crescente valorização dos governos locais e das abordagens territoriais, que abrangem os aspectos da dimensão de proximidade e de redes na produção e integração das ações públicas. A valorização da dimensão local surge relacionada a novos modelos de governança na possibilidade de se constituírem em intervenções mais participativas e inclusivas em territórios de risco e vulnerabilidade social, o que se remete ao tema dos “efeitos de vizinhança” na concentração de populações em territórios caracterizados por deficitária rede de proteção social.

Há várias controvérsias em torno da temática do território e da maior ou menor probabilidade de indivíduos, famílias e comunidades sofrerem exposição a situações de fragilização social em decorrência de seu local de moradia. Todavia, é possível identificar que, nas últimas décadas, a ocupação desordenada dos grandes centros urbanos tem despertado significativas preocupações devido ao crescente adensamento de populações em situação de pobreza em áreas consideradas degradadas ou de alta vulnerabilidade social.

Em sentido amplo, esse processo tem se revestido de grande relevância, na medida em que estudos desenvolvidos por vários autores (Wilson, 1987; Lupton e Power, 2003; Richardson e Mumford, 2002; Torres e Marques, 2004; Bronzo, 2005) apontam que residir em áreas degradadas ou desprovidas de serviços públicos de qualidade alimentam e sustentam situações de exclusão e de isolamento social. Essa situação, na visão desses autores, traz dificuldades aos indivíduos e às famílias no que diz respeito à acumulação dos meios necessários para lidar com as adversidades e as privações às quais se encontram submetidos.

Lupton (2003), ao abordar o declínio e a regeneração de áreas pobres na Inglaterra, parte de uma visão comum de que os problemas das áreas em declínio estão relacionados aos problemas estruturais de maior amplitude social. Em outras palavras, a seu ver existem áreas pobres porque os pobres existem. Indivíduos que possuem maior poder aquisitivo tendem a optar por residir em locais com moradias de melhor qualidade e, provavelmente, não morariam em bairros desprovidos de infraestrutura. Nessa linha de raciocínio, políticas sociais

com foco no território, por si só, não poderiam resolver os problemas das áreas pobres, uma vez que o padrão de desigualdade relaciona-se a questões mais abrangentes e de âmbito nacional (LUPTON, 2003). A existência de áreas pobres é parte do resultado de um sistema econômico e social desigual, originário de processos de grande concentração da riqueza socialmente produzida, o que envolve um conjunto de medidas e de intervenções amplamente articuladas e integradas no seu enfrentamento.

Contudo, ainda segundo Lupton (2003), parte dos problemas das áreas em declínio está relacionada ao nível local. Sobre isso, a autora argumenta que os fatores locais são importantes e que os problemas das áreas pobres devem ser conectados com as suas próprias características e com a percepção de que viver nesses locais pode agravar as desvantagens individuais, coletivas e criar estigma social. Nesse ponto, a autora ressalta ser de fundamental importância o cuidado de não imputar às pessoas pobres qualquer tipo de “patologia social”, a partir de considerações pejorativas em decorrência da situação de pobreza.

Lupton (2003) recorre aos estudos desenvolvidos por Wilson (1987) para demonstrar o interesse de pesquisas sobre os efeitos das desvantagens sociais decorrentes da concentração territorial de indivíduos em situação de pobreza, os chamados “efeitos de vizinhança” (*neighborhood effects*). Esses estudos investigaram as evidências sobre os prejuízos causados pela concentração dos operários negros e suas famílias em territórios economicamente estagnados e com baixa presença de serviços públicos e destacam que os efeitos negativos de residir em áreas de grande concentração de pobreza são maiores do que residir em áreas mistas ou heterogêneas.

A concentração territorial de grupos em situação de desvantagem social abre espaço para a reprodução e para a ampliação de situações de desigualdade, mantendo indivíduos e famílias nas mesmas posições por gerações. Wilson (1987) apud Lupton (2003) observou que, em áreas homogêneas, com grande concentração de indivíduos em situação de pobreza, são maiores as barreiras para acesso de seus moradores a bens e recursos públicos de qualidade, agravando a situação na qual se encontram e reforçando a deterioração dos laços sociais e comunitários.

Ao tratar desse tema, o conceito de infraestrutura social proposto por Richardson e Mumford (2002) contribui para essa compreensão. As autoras definem vizinhança em duas dimensões: pessoas e lugares, incorporando nessa definição tanto os serviços públicos e as estruturas de apoio existentes (escolas, unidades de saúde, igrejas, transporte público, área de lazer, meio ambiente saudável, oportunidades de trabalho) quanto a organização social compreendida a partir de relações de amizade, identificação mútua, grupos informais, normas

e regras que, conjuntamente, operam como importantes mecanismos de controle social e incidem na formação de padrões de sociabilidade.

Ainda segundo Richardson & Mumford (2002), comunidade e vizinhança não representam apenas um coletivo de indivíduos, mas são moldadas pelos serviços ofertados e pela forma como as pessoas vivem nessas localidades e influenciam mutuamente umas as outras. Ambas as operações, o acesso a serviços/recursos e as formas de organização social afetam a viabilidade de uma vizinhança. Nesses termos, vizinhança importa e a sua conformação pode resultar tanto no fortalecimento quanto na fragilização dos laços sociais e comunitários.

Conviver em espaços degradados, com baixa infraestrutura social pode ser um poderoso combustível para fragilizar os laços de integração social, desencadeando padrões de sociabilidade que podem ameaçar a boa convivência, ampliando os aspectos de segregação e visões negativas sobre a comunidade. Da mesma forma, fragiliza as relações das pessoas com a sociedade e com as instituições sociais, desconectando-as de expectativas positivas sobre a vida e o futuro. Como nos aponta a passagem abaixo:

[...] Ainda que não seja possível identificar um consenso entre os autores sobre a descrição do fenômeno da vizinhança, nem tampouco sobre os mecanismos que o produzem, todos concordam com a ideia de que o isolamento social é sempre lesivo para os segmentos sociais mais pobres e vulnerabilizados. Ele fragiliza os laços de integração social e desencadeiam mecanismos sociais de reprodução da pobreza e das desigualdades, ao mesmo tempo em que produz novos padrões de sociabilidade e novas formas de vida nem sempre compatíveis entre si. Esse isolamento pode ser expresso tanto em termos territoriais, na distância física (dificuldade de acessibilidade), como em termos socioculturais, inclusive simbólicos (Projeto Instituto do Milênio, 2005 apud SANT'ANA, 2004, p. 05).

Outros estudos empíricos (TORRES E MARQUES, 2004) apontam a relação entre residir em regiões destituídas de infraestrutura física e social e as baixas taxas de escolaridade entre os jovens, altas taxas de desemprego e menores chances de obter emprego formal. Além dessas, outras situações de risco são observadas, tais como elevado índice de evasão escolar, gravidez na adolescência, mortalidade infantil, dentre outros. Os efeitos negativos da pobreza e das situações de vulnerabilidade são amplificados quando ela é espacialmente concentrada, como reforça a colocação abaixo:

É possível argumentar que áreas de regiões metropolitanas apresentam tal superposição de carências e elementos socialmente negativos, que apenas uma combinação de políticas de grande amplitude concentrada espacial e temporalmente poderia fazer frente ao problema de forma eficaz. Soma-se a isso a evidência de que, muitas vezes, essas áreas da cidade se encontram em crescimento demográfico acelerado (MARQUES E TORRES, 2004, p. 33).

Nesse ponto, Bronzo (2005) faz uma importante distinção entre pobreza e vulnerabilidade, ao afirmar que “nem todos os que se encontram em situação de

vulnerabilidade são pobres e nem todos os pobres são vulneráveis da mesma forma”, apresentando entre si diferentes capacidades para alteração das situações vivenciadas. Aponta que qualquer estratégia que busque a superação da pobreza ou das situações de vulnerabilidade precisa incluir necessariamente as pessoas no diagnóstico dos seus problemas e na construção de alternativas para solucioná-los.

A mesma autora situa também as diferentes concepções de pobreza e suas diferentes formas de mensuração, o que resulta em distintas formas de identificação da população em situação de pobreza, além de diferentes alternativas na elaboração de respostas e estratégias de intervenção. Cita, a princípio, a definição mais tradicional, que é o enfoque monetário da pobreza, cujo foco está relacionado ao dimensionamento de linhas de pobreza absoluta ou relativa. Em segundo, apresenta a perspectiva das necessidades básicas insatisfeitas, dimensionada para identificar déficits de acesso a determinados bens e serviços. No terceiro momento, coloca a pobreza como privação de capacidades, enfoque centrado no desenvolvimento humano e na aptidão das pessoas para lidar com suas desvantagens pessoais e sociais. Essa privação dificulta tanto alcançar um patamar de renda quanto transformar a renda em meio de vida satisfatório. O quarto é o enfoque da exclusão social que visa a dimensionar os indivíduos que estão fora dos ciclos produtivos. Esses dois últimos enfoques trazem a percepção de que a pobreza é relativa e conectada com as dimensões políticas, morais e culturais de cada sociedade.

Em alguma medida esses conceitos estão relacionados à privação relativa com relação à renda, que, por sua vez, pode produzir a privação absoluta com relação às capacidades ou a dificuldade de acesso à bens e serviços que pode agravar as situações de pobreza. Todavia, outras dimensões devem ser necessariamente relacionadas, pois as pessoas apresentam diferentes necessidades, características desiguais em relação a seus atributos físicos (idade, gênero, raça) e diferentes perspectivas relacionais e sociais, o que envolve uma abordagem afinada com a concepção de vulnerabilidades e o reconhecimento das múltiplas dimensões da pobreza. Esse último orienta-se por processos que valorizam o território: o acesso a serviços públicos de qualidade, fortalecimentos dos mecanismos de integração social e das relações familiares, sociais e comunitárias, que, articulados, podem conferir aos indivíduos e às suas famílias não apenas renda e capacidades, mas também identidade e sentimento de pertencimento, ampliando seu universo informacional e cultural.

Conforme a perspectiva descrita, os efeitos do território e/ou as relações de vizinhança expressam importantes dimensões na formulação de modelos de proteção social mais

sensíveis e próximos das necessidades de populações expostas às situações de pobreza e de vulnerabilidade social. Segundo Bronzo (2005, p. 179),

Reconhecer a heterogeneidade da pobreza e a diversidade de formas de manifestação demanda estratégias de ação moldadas a partir das necessidades das pessoas e famílias, mais flexíveis e sensíveis para captar especificidades. Em decorrência desse reconhecimento, três questões emergem como centrais para o desenho de políticas de inclusão social: a) a centralidade do território para as políticas sociais, seja como elemento para o diagnóstico e focalização como objeto da intervenção; b) a noção de infraestrutura social, que combina a noção de território com a de comunidade e c) a atenção necessária à formas flexíveis de provisão dos serviços.

A ênfase na dimensão local e territorial, o investimento em infraestrutura social nas suas dimensões comunitárias e relacionais e a busca por novos modelos de gestão, que valorizem a proximidade e redes multiníveis e horizontais, estão diretamente conectadas à necessidade de mudanças na atuação da gestão pública, com ênfase na reformulação de suas estratégias de ação e no aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação entre os diferentes setores responsáveis pela execução das políticas. Considerando tais argumentos, no próximo subitem o foco direciona-se aos principais argumentos a favor de ações coordenadas entre distintos setores e atores governamentais, bem como as condições e os desafios de sua consolidação.

2.3 Coordenação e gestão territorial: definições conceituais

A fragmentação das ações governamentais é tida na atualidade como um dos principais desafios a ser enfrentado no campo da gestão pública, pois evidencia múltiplos problemas de coordenação e a perda de consistência na formulação e na implementação das políticas públicas. Martins (2003), ao tratar do tema, identifica que resultados mais efetivos e eficazes da ação governamental requerem a superação da fragmentação e o crescente aperfeiçoamento dos mecanismos propulsores de coordenação de maneira a prover coerência e integração na produção e na oferta de bens públicos.

Para aquele autor, os inexpressivos resultados da gestão pública e a necessidade de produzir ações coordenadas para enfrentá-los são justificados por diversos fatores, entre eles, cabe citar: i) a crescente escassez de recursos e a pressão por maior eficiência dos gastos públicos; ii) o surgimento de novas demandas e valores sociais que passam a pressionar a agenda pública; iii) a crescente pressão por mecanismos democráticos na eleição de prioridades; iv) reivindicação por ações públicas baseadas nos princípios da eficiência, eficácia e *accountability*; v) a crescente complexidade dos processos decisórios, dada a

multiplicidade de atores e níveis governamentais envolvidos e vi) a tendência natural das instituições competirem umas com as outras por poder e recursos, em detrimento da cooperação (MARTINS, 2003).

Essa multiplicidade de fatores se associa à percepção de que as situações de desproteção social não respondem a uma única causa, mas que correspondem a problemas multidimensionais e multicausais. Sobre isso, há que se considerar que o enfrentamento por meio de ações isoladas e setoriais não tem apresentado resultados condizentes com as necessidades da população, o que impõe expressivos desafios para o setor público, que deve encontrar formas de melhorar sua atuação e alcançar resultados mais efetivos.

Para Peters (1998), coordenar a oferta de políticas públicas equivale à necessidade de assegurar que as várias organizações - públicas e privadas - não produzam falhas ou redundâncias na provisão e entrega de serviços e, assim, cheguem a resultados mais satisfatórios e produzam serviços públicos com maior qualidade. A seu ver, a forma tradicional como está organizada a estrutura governamental (dividida em setores, agências, departamentos) representa um fator dificultador frente à necessidade de realização de ações coordenadas; imbróglia este que vem demandando a busca por coesão e coerência. Demanda, ainda, o estabelecimento de meios para mitigar os conflitos político e burocrático e promover uma perspectiva holística, que possibilite olhar os problemas de forma mais abrangente e de maneira a expandir as possíveis soluções.

Ao discutir as questões da “coordenação da administração” e a “coordenação das políticas e programas” como duas dimensões que apresentam importantes distinções entre si, mas ao mesmo tempo estão interligadas e se complementam, o autor mencionado considera que as formas de conduzir as relações entre a diversidade de setores e atores na formulação e implementação das políticas públicas influenciam de forma diferenciada o alcance dos resultados e a produção de ações coordenadas no âmbito da administração pública.

Para aquele autor, a “coordenação da administração” está relacionada à perspectiva que a literatura denominou de concepção *bottom-up* ("de baixo para cima"). O mesmo conceito está também relacionado ao estabelecimento de relações horizontais, de pactuação e de diálogo entre os diferentes atores e níveis governamentais, no que diz respeito a processos de tomada de decisões negociadas e ainda compreende a ideia de aprendizagem e de adaptação.

A “coordenação das políticas e programas”, por seu posto, está relacionada à perspectiva denominada de *top-down* ("de cima para baixo") e envolve relações verticais e hierárquicas. Nesse modelo, o planejamento e a formulação ficam a cargo de atores da alta

cúpula governamental, estando o foco direcionado para a decisão política. Nesse caso, qualquer dificuldade ou falha entre o formulado e o executado está diretamente relacionada à ausência de uma gestão eficiente.

De forma geral, Peters (1998) afirma que ambas as perspectivas não devem ser abordadas de forma antagônica. Em certa medida, para o autor, a escolha entre coordenação administrativa e política é um falso dilema. Ele aduz que a efetividade no processo de coordenar está em encontrar equilíbrio entre a formulação dos problemas, as opções para seu enfrentamento e os meios para a sua implementação. Ademais, coordenar de forma eficiente exige do setor público mudanças nas suas estruturas organizacionais e nas suas formas tradicionais de atuação. Trata-se de criar estratégias para alterar processos altamente hierarquizados, verticalizados e compartimentalizados, além de adotar procedimentos e práticas flexíveis, capazes de ultrapassar as especializações setoriais e incorporar diferentes capacidades e contribuições com o objetivo de promover coordenação e integração das ações na esfera pública.

A partir dessas considerações, o mesmo autor apresenta três modelos de coordenação: “coordenação positiva”, “integração de políticas” e “estratégias de governo”.

A "coordenação positiva" é aquela que produz formas de trabalho conjunto, envolve o diagnóstico e o reconhecimento mútuo das situações a serem tratadas, as delimitações das ações a serem compartilhadas, a expressão dos resultados e dos acordos entre atores institucionais dispostos a cooperar entre si, sendo que essa cooperação é baseada nos limites organizacionais e dos marcos legais estabelecidos.

A novidade dos processos de coordenação positiva é que os atores envolvidos na implementação de políticas (geralmente aqueles de menor hierarquia organizacional) procuram chegar a acordos sobre práticas de implementação conjunta. Por consequência, as redes de coordenação emergem em uma lógica mais participativa, referindo-se às situações nas quais os participantes devem simultaneamente buscar resolução de problemas e dos conflitos na produção e na entrega de bens e serviços.

A coordenação denominada "integração de políticas" envolve o desenvolvimento de acordos em nível macro para tornar compatíveis as missões das organizações e, assim, superar contradições, ultrapassando, dessa forma, a coordenação operativa presente na entrega de serviços. Por sua vez, o modelo denominado "estratégias de governo" (também entendida como “coordenação intergovernamental”) é reconhecido como o nível máximo de coordenação, no qual se supõe o alcance de acordos substanciais e de ações intersetoriais ou transversais, não só em torno dos objetivos das organizações, como também em relação à

visão que se deve ter sobre o futuro das políticas públicas e do governo.

Ao contrário das duas modalidades iniciais, que podem convergir para um campo particular da administração pública, o terceiro modelo geralmente está direcionado a processos amplos de desenvolvimento econômico e social de um país. No entanto, a eficácia desse modelo para gerar impactos significativos pressupõe negociações, alianças estratégicas, compartilhamento de informações e a criação de meios de interlocução entre os diferentes níveis de governo e de gestão.

Nesses termos, coordenação deve ser reconhecida como um procedimento para eliminar redundâncias e contradições, considerando-a como uma possibilidade factível de desenvolver políticas abrangentes, assegurar prioridades e reduzir o conflito político e burocrático. Trata-se de criar formas de coordenação entre os diferentes níveis de governo e ou suas agências, de maneira a construir consensos entre os diferentes entes envolvidos. Nesse sentido, coordenar envolve profundas alterações na forma de operar da gestão pública, requer comportamento colaborativo e a existência de relações de reciprocidade e de confiança entre os atores envolvidos (PETERS, 1998). Nessa perspectiva, Repetto (2009) define a coordenação de políticas da seguinte maneira:

[...] proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos para cooperar [...]. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad [...], en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales (REPETTO, 2009, p. 191).

Em abordagem semelhante, Licha e Molina (2006) reafirmam que a questão da coordenação de políticas não está relacionada apenas ao seu desenho ou conteúdo, mas diz respeito também ao processo por meio do qual está sendo conduzida a formulação e a implementação da política, seus limites e possibilidades.

Dessa forma, a coordenação, compreendida como processo, precisa convergir para uma conjugação de características que envolvem a interação entre as seguintes dimensões: i) política e técnica; ii) o desenvolvimento de processos participativos e acordados; iii) a interação entre as dimensões horizontal e vertical e iv) os diferentes graus ou níveis de realização, seja o nível macro, meso ou micro.

No debate entre política e técnica, primeira característica apontada pelos autores referenciados, tem-se que a dimensão política visa a promover convergências e acordos no desenho e na implementação das políticas, ao passo que a dimensão técnica requer

experiência e perícia especializadas no diagnóstico de problemas e na preparação de opções para as tomadas de decisões. Essas dimensões estão presentes em todo o processo de coordenação, tornando-se um "modo de governar" que pode gerar legitimidade, aprendizagem e eficácia.

A valorização de processos participativos e acordados, apontada pelos autores como a segunda característica, deve incluir de fato os atores relevantes de cada agência ou setor. O objetivo é gerar coesão entre as ações e os recursos das várias partes envolvidas, por meio de incentivos que os levem a cooperar e a estabelecerem acordos que se traduzam em políticas públicas concretas.

A terceira característica, compreendida como complementaridade entre as dimensões horizontal e vertical, está diretamente relacionada à interlocução entre diferentes entes governamentais. A dimensão horizontal está mais direcionada aos governos subnacionais, responsáveis pela implementação e pela oferta direta de serviços à população, enquanto a segunda, a coordenação vertical (também chamada de coordenação intergovernamental), está relacionada aos governos centrais, uma vez que envolve processos de tomada de decisão de maior amplitude.

A coordenação vertical (ou hierárquica) é fundamental para garantir a articulação dos esforços entre entes governamentais, agências e departamentos, mediante um trabalho acordado e compartilhado. A maior efetividade dessa modalidade de coordenação consiste na sua capacidade de criar interlocução entre os diferentes níveis de execução de forma complementar, apoiando-se cada vez mais na coordenação horizontal e na formação de redes intersetoriais para o desenvolvimento das diferentes políticas e programas.

A quarta característica diz respeito aos diferentes níveis que a coordenação como processo pode alcançar ou ser desenvolvida: macro, meso e micro. Nessa visão, a coordenação pode ser de âmbito nacional, regional, municipal ou local e responde a diversos níveis de gestão política e técnica. Independentemente de seu alcance ou nível, a coordenação constitui um processo que recorre a uma gama de mecanismos, instrumentos, normas e procedimentos de gestão que dependem do grau de desenvolvimento institucional preexistente (LICHIA E MOLINA, 2006).

Nessa direção, apreende-se das discussões de Peters (1998), Licha e Molina (2006) e Repetto (2009) a possibilidade de existência de uma ampla gama de fases e níveis de coordenação, estreitamente relacionadas entre si e condicionadas a situações específicas e a escalas que variam do nível mínimo para o máximo (ou vice-versa), de acordo com a natureza e o conteúdo da política. Logo, é possível inferir a coexistência de diferentes maneiras por

meio das quais é possível obter processos coordenados e cooperados. Estes incluem desde decisões independentes até estratégias de integração, passando por consultas, negociações, consensos, construções coletivas e interação.

Licha e Molina (2006) salientam ainda que processos coordenados pressupõem a criação do que a literatura denominou de “sinergia³”. Esses autores classificam o referido termo em quatro tipos: i) “cognitivas”, que estão relacionadas à troca de informações e de conhecimento entre os diferentes setores e atores envolvidos; ii) “processos e atividades”, que condizem com a implementação de ações estratégicas e cooperadas entre as diferentes partes; iii) “recursos”, cujo objetivo é de estabelecer ações articuladas e complementares e iv) “autoridade”, considerando que coordenação exige decisão e força política para criar convergências.

Em síntese, coordenação pode ser compreendida para além das grandes decisões políticas, estando presente na gestão cotidiana dos serviços, programas e projetos, o que nos leva a considerar que coordenação deve interagir entre as diferentes perspectivas: política e técnica, hierarquia e acordos vertical e horizontal. Aquele viés interage ainda com diferentes alcances (macro, meso e micro), que incluem distintos níveis de governo, políticas setoriais, agências, departamentos e atores, cujo fim é envidar esforços e criar sinergias que favoreçam o alcance de objetivos compartilhados.

De acordo com o nível alcançado na escala, o exercício de coordenar tende a ter um caráter mais ou menos amplo com viés minimalista ou maximalista. Conclui-se, portanto, que coordenação se aplica também aos microprocessos sociais, abrangendo distintas políticas implementadas com foco em recortes territoriais, que, ao dividirem a mesma área de abrangência, precisam ser direcionadas para atuarem em uma lógica coordenada, com o objetivo de alcançar níveis de convergência e de integração na entrega de seus serviços.

Peters (1998) refere-se à integração operacional como “coordenação na base”, que se dá essencialmente no momento de prestação de serviços, envolvendo, inclusive, o contato direto com os beneficiários. Nas palavras do próprio autor:

Essa perspectiva de coordenação e implementação de baixo para cima utilizaria a experiência e o conhecimento dos servidores de mais baixo escalão que estão em contato direto com os usuários dos programas. Ademais, se a coordenação é enfatizada no nível mais baixo da organização, os destinatários das políticas teriam ampliadas as condições de sinalizar ao governo de forma mais eficaz do que se a

³ Sinergia é um termo de origem grega (*synergia*) que significa cooperação. Representa trabalho ou esforço para realizar uma determinada tarefa considerada complexa, que pode atingir seu êxito ao final, quando se percebe o todo maior que a soma das partes.

coordenação fosse concentrada no topo das unidades departamentais (PETERS, 1988, p. 38, tradução minha).

As ações de coordenação nos níveis hierárquicos mais operacionais exigem necessariamente a dimensão de proximidade com os problemas e as demandas de populações e comunidades territorialmente localizadas. Nesta relação, novos elementos são agregados à concepção da ação local, seja pela perspectiva da atuação referenciada no território, seja pela necessidade de resolver problemas reais, permeados pela relação do público com o serviço ofertado, o que muitas vezes se reflete na criação de novos mecanismos de coordenação e de compartilhamento entre instituições e atores que tradicionalmente operam de forma separada.

Partindo dessa premissa, conceitos como intersetorialidade e integração tornaram-se fundamentais para as políticas públicas e, em particular, para as políticas sociais. O desafio, portanto, reside na forma como os problemas supostamente setoriais serão avaliados e abordados de maneira a dar maior coerência e convergência às intervenções públicas na oferta de atenção aos beneficiários, sejam eles o indivíduo, a família e o território (NOGUEIRA, 2007).

Cunill-Grau (2005) argumenta que a noção de intersetorialidade conceitualmente refere-se a duas premissas. A primeira trata da sua base política e aponta a integração entre setores como uma forma de promover integralidade das ações públicas. A outra, de características técnicas, baseia-se na suposição de que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas de forma produtiva para resolver problemas sociais complexos na medida em que seja possível compartilhar e otimizar os recursos. A intersetorialidade faz parte de diferentes fases de uma política (formulação, execução e avaliação) e de diferentes níveis gerenciais e técnicos de atuação. Conseqüentemente, intersetorialidade e integralidade requerem objetivos partilhados por todos os operadores da política e não só pelas autoridades a elas relacionadas.

A necessidade da intersetorialidade (entendida como integração entre setores) está diretamente associada à complexidade dos propósitos almejados. Para Cunill-Grau (2016), diante de problemas complexos e multicausais não basta que cada setor faça o que lhe compete, de acordo com suas respectivas atribuições, mas também é necessário que cada um ultrapasse a entrega de seus próprios serviços e, de maneira articulada, encontre novas formas de trabalhar em conjunto e de gerar alterações na situação inicialmente identificada como problema. A seu ver, intersetorialidade não é sinônimo de coordenação, mas representa uma tarefa complexa que pode assumir diferentes níveis de intensidade (baixo ou alto).

Nesse aspecto, a intersetorialidade representa uma alternativa de intervenção articulada com capacidade de operar ações integradas no sentido de uma coordenação horizontal (entre distintos setores de um mesmo nível de governo) ou vertical (distintos níveis de governo), visando ao alcance de resultados mais assertivos. Esse esforço pode, em alguma medida, requerer não apenas articulação de objetivos e trajetórias, mas também financeiros, orçamentários e institucionais.

Não se trata aqui de aprofundar as discussões sobre intersetorialidade, mas expor como esse tema se relaciona com a questão da coordenação de políticas e do enfoque territorial. No âmbito do estudo proposto, a execução de ações intersetoriais está relacionada ao compartilhamento de objetivos e trajetórias. Por isso, há o imperativo de instituir, seguindo as orientações de Cunill-Grau (2016, p. 57), “arranjos comuns de governança, ou seja, espaços ou instâncias onde os setores envolvidos em uma ação intersetorial possam pelo menos expressar seus interesses e tratar de resolver suas diferenças ou conflitos”.

Alcançar tal propósito demanda a criação de um ambiente que favoreça o estabelecimento de prioridades, consenso em torno de objetivos, definição dos meios e recursos necessários para sua efetivação e divisão de responsabilidades e compromissos. Tais fatores, por seu posto, requerem o estabelecimento de procedimentos, instrumentos, recursos ou ferramentas que favoreçam a realização de ações coordenadas que levem ao desenvolvimento de processos de ressignificação das formas de operar as políticas e de aprendizagem institucional.

O ponto a ser ressaltado é o de que coordenação não emerge espontaneamente enquanto uma função natural, fruto da ação individual ou coletiva, mas decorre de uma construção organizacional, da existência de quadro normativo, de instrumentos específicos capazes de mobilizar capacidades e ampliar as possibilidades de atuação. Todavia, emerge também da avaliação dos atores sociais sobre o custo e os benefícios resultantes de aderir. Tais proposições remetem ao próximo subitem desse trabalho, no qual serão abordados os principais instrumentos apontados pela literatura capazes de induzir processos coordenados, em especial, entre atores institucionais e setores que dividem o mesmo público destinatário ou recorte com base nos territórios, caracterizados por altos índices de vulnerabilidade.

2.3.1 Principais mecanismos de coordenação

Chiara (2015), em diálogo com as definições de Peters (1998), Licha e Molina (2006) e Repetto (2009), fornece um quadro conceitual e propõe um conjunto de ferramentas que, na sua visão, possibilitam concretizar os “desejos” de articulação em ações concretas. Essa autora, além de apresentar instrumentos que favorecem a realização de ações coordenadas, aproxima os conceitos de coordenação e de gestão territorial.

A referida autora compreende gestão territorial como uma forma básica de coordenação de políticas, uma concepção muito próxima da definição de Peters (1998) sobre “coordenação de base ou integração operacional”, que pressupõe o envolvimento de vários atores, setores e do público destinatário no desenho e na implementação da política. Apresenta ainda uma tipologia para analisar os microprocessos que envolvem a gestão territorial entre atores e instituições que compartilham recortes territoriais (área de abrangência) e/ou a população beneficiária. Ao mesmo tempo, salienta a necessidade de estabelecer meios de conectar as respostas elaboradas nos microterritórios a processos mais amplos de proteção social e às ações desenvolvidas nos demais níveis de governo.

Dialogando com Mintzberg (1993)⁴, Chiara (2015) retoma os seis mecanismos básicos de coordenação propostos por esse autor, que pressupõe, entre outros:

- i. A "adaptação ou ajuste mútuo", na qual a atuação coordenada é alcançada pelo simples processo de comunicação informal entre os participantes.
- ii. Os "processos padronizados", os quais estão relacionados ao planejamento, à especificação e à programação dos procedimentos no apontamento das atividades a serem realizadas.
- iii. A "padronização dos resultados", que favorece a geração de convergência, na medida em que as partes envolvidas estabelecem metas e objetivos comuns e conseguem ter o mínimo de clareza sobre o produto final que buscam alcançar.
- iv. A "padronização das habilidades", que diz respeito à capacidade de liderança e aos percursos formativos, que envolvem o investimento em qualificação dos atores com vistas a desenvolver as habilidades necessárias à realização de suas tarefas.

⁴ Em seu livro *La estructuración de las organizaciones*, Mintzberg (1993) realiza uma discussão sobre como o trabalho é conduzido no interior das organizações e no seu entorno, sinalizando distintos mecanismos na condução e coordenação de acordo com os diferentes níveis envolvidos.

- v. A "padronização de regras", que pressupõe que todos operem em constante diálogo, a partir da existência de arcabouços normativos e diretrizes claras capazes de direcionar condutas e procedimentos.
- vi. A "supervisão direta", que está relacionada ao acompanhamento e ao apoio técnico metodológico necessários para que as equipes que operam na entrega dos serviços tenham possibilidade de dialogar com o "olhar estrangeiro", que está de fora da ação e, dessa forma, possa apresentar novos pontos de vista para aprimorar o planejamento das ações. O acompanhamento também cumpre a função de aperfeiçoar a comunicação dos níveis operacionais com os outros níveis do governo local, fornecendo importantes subsídios para adequação das ações quando necessário.

Ainda dialogando com Mintzberg (1993), Chiara (2015) divide esses instrumentos de coordenação em duas dimensões denominadas de "ações programadas" e "processos de retroalimentação". A primeira está ligada a processos mais formalizados e envolvem a existência de instrumentos e procedimentos de planejamento normatizados, objetivos e resultados pré-definidos no desenho da intervenção, compartilhamento de normas, regras e diretrizes, estabelecimento antecipado de responsabilidades e atividades, além de liderança, habilidades técnicas e pessoais necessárias para realizá-las, além da formação continuada e do aperfeiçoamento profissional.

A segunda pressupõe a troca de informações e está relacionada à existência ou não dos recursos materiais, à criação de grupos de trabalho e de gestão e à existência de sistemas de informação e de instrumentos que permitam trocas entre as unidades (centrais e locais) e as partes interessadas. Depende ainda da capacidade de liderança e de processos que levem diferentes atores a se mobilizarem em torno de objetivos e metas.

Chiara (2015) observa a necessidade de definir o grau (alto ou baixo) e os instrumentos por meio dos quais as ações coordenadas serão processadas, de forma que as ações sejam programadas e articuladas a partir de fluxos previamente estabelecidos. Quando a coordenação envolve a normatização de processos, resultados ou habilidades (liderança) o alcance de processos de coordenação mais estruturados ou de alta intensidade torna-se mais factível. No entanto, quando isso não é possível, ainda cabe investir em adaptação ou ajuste mútuo correlacionado com processos de supervisão direta entre os diferentes setores envolvidos. Esse pode ser um caminho e apresenta grandes possibilidades de êxito, pois está baseado em acordos a serem firmados entre os próprios serviços, que demandam confiança e reciprocidade.

Os mecanismos de coordenação propostos por Chiara (2015), de forma geral, visam a fortalecer tanto os processos de planejamento, construção de protocolos e de gestão quanto envolver de forma efetiva os agentes públicos na formulação, implementação e avaliação da política e dos serviços, além de dizer respeito também à existência de mecanismos e/ou instrumentos mais ou menos formalizados de coordenação. Padronização de processos, competências e resultados formam um subgrupo dos mecanismos de coordenação que requer um grau significativo de formalização. Por sua vez, o mecanismo de adaptação ou ajuste mútuo opera com mecanismos menos formalizados e pode ser visto como um mecanismo de coordenação que funciona na ausência de hierarquia, em processos mais horizontalizados de articulação e diálogo. No quadro 02 busca-se reproduzir de forma sintética os argumentos da autora supramencionada.

Quadro 02: Processos, mecanismos e instrumentos de coordenação e gestão territorial

Dimensões da coordenação	Mecanismos de coordenação	Instrumentos de coordenação
Ações Programadas	Normatização de Processos	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento • Detalhamento das ações • Construção de protocolos e procedimentos preestabelecidos
	Normatização de Habilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Formação contínua • processo de aprendizagem • Aprimoramento da capacidade de liderança
	Normatização de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de objetivos e metas comuns
	Normatização das regras	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo com as normas e diretrizes
Processos de Retroalimentação	Adaptação (ajuste mútuo)	<ul style="list-style-type: none"> • Formas de comunicação e compartilhamento de informações;
		<ul style="list-style-type: none"> • Existência de instâncias de coordenação e gestão local
		<ul style="list-style-type: none"> • Temas mobilizadores a partir da realidade local
		<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de informação
	<ul style="list-style-type: none"> • processos de aprendizagem e trocas 	
Supervisão direta	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento técnico e metodológico; • Contribuição na organização do processo de trabalho. 	

Fonte: Elaboração da autora a partir de Chiara (2015)

Para Chiara (2015), independentemente do grau de formalização da coordenação (alto ou baixo), essa só ocorre em relações/interações baseadas na confiança e na existência de determinado padrão de reciprocidade entre os diferentes setores e atores (públicos e privados). Essa condição requer operar cada vez mais a partir de um sistema relacional, compartilhado e participativo, a fim de alcançar resultados com níveis mais elevados de efetividade. Ademais, em contextos territoriais é possível identificar, como colocado por Nogueira (2007), a existência de aspectos de interdependência, o que induz a produção de ações coordenadas e cooperadas.

Nesse aspecto, Chiara (2015) reitera o posicionamento no qual os processos de coordenação e de gestão, além de demandarem o mínimo de clareza nos procedimentos, demandam também que as equipes locais analisem cuidadosamente o âmbito no qual se espera que se expressem os resultados, ou seja, se estes estão relacionados aos indivíduos, à família, à comunidade ou ao território. A coordenação não pode ser vista como um fim em si mesma, mas como um meio para se produzir determinados resultados, com especial cuidado para que esses estejam centrados na atenção do público que se quer alcançar.

Há a necessidade de distinguir as diferentes formas como o território está presente nas experiências de coordenação: se são constituídas ações conjuntas entre diferentes organizações em torno de alguns problemas ou se está presente a noção do "território rede", compreendido, por sua vez, como a construção de ações integradas, com procedimentos sistematizados entre serviços, programas e projetos, pressupondo a definição de objetivos comuns, compartilhamento de responsabilidades e ampliação da presença da população em processos participativos previamente definidos. Nas palavras de Chiara (2015, p. 132):

Sin embargo, hay otras experiencias de coordinación que se refieren al "territorio de la red". Los mecanismos de referencia y contrarreferencia, las redes de servicios y la propia propuesta de 'redes integradas de servicios'[...] suponen modos de coordinación que tienen como referente otros modos de construir el territorio y, en consecuencia, las relaciones de poder que en estas instancias de coordinación se procesan.

Para a autora em questão, não se trata apenas de reconhecer a importância do território como alternativa para a implementação de políticas públicas, mas de concebê-lo também em sua centralidade, o "território rede", que se traduz no lugar da elaboração, em novas formas de gestão e na busca por ferramentas operativas compartilhadas. Isso envolve novas representações e novos sujeitos de direito, envolvidos nas construções sociais e coletivas, com o total comprometimento no fortalecimento das ações comunitárias.

As reflexões explicitadas por Chiara (2015) remetem a duas questões fundamentais explanadas por Veiga e Bronzo (2005): a primeira trata dos meios a serem acionados para

integrar a população alvo nos procedimentos de planejamento, execução e avaliação dos serviços. A segunda diz respeito ao fortalecimento de percursos participativos e de articulação comunitária, com vistas a incorporar o público destinatário na identificação de seus problemas e na construção de respostas. Isso significa reconhecer a importância do protagonismo e das potencialidades das famílias para fortalecer os modelos de provisão de bem-estar social de base local.

Nesse ponto, a literatura sobre ação e participação comunitária nos Serviços Sociais Básicos da cidade de Barcelona fornece importantes elementos de reflexão sobre esse tema. No Caderno de Barcelona (BARCELONA, 2005) é possível identificar que o modelo de serviços sociais está organizado com previsão de ações integradas e hierarquizadas por grau de complexidade, o que envolve uma relação de complementaridade e interdependência. Entretanto, é a partir da operação dos serviços e dos atores⁵ no território, com e para as famílias e indivíduos, que está localizado seu potencial de mudança e de transformação social.

A organização dos Serviços Sociais baseia-se no sentimento de pertencimento e na identidade comunitária. Estão previstas a existência de mecanismos de interação e suportes mais ou menos formalizados, com vistas a interligar a atuação dos agentes públicos e privados à metodologia dos serviços e seus instrumentos operacionais com a intenção de incorporar o usuário no processo de produção e entrega dos serviços (BARCELONA, 2005).

O objetivo é a busca da integralidade do sistema de atendimento cujo alcance passa pela construção de itinerários e/ou de intervenções bem articuladas. Nesse contexto, as famílias e os indivíduos se constituem, em sua diversidade, como elementos centrais da ação pública, sendo que as interações, interdependências e sinergias entre os diferentes atores da rede de atenção tornam-se fatores estratégicos.

Entende-se que o caráter “vivo” de todo modelo de coordenação e gestão com foco em recortes territoriais não condiz com um processo de desenvolvimento rígido e linear. Necessariamente, o modelo deve ser dinâmico, flexível e participativo, motivo pelo qual não se pode descartar as alterações e os ajustes que ocorrem durante a sua operacionalização. Se o

⁵ Na cidade de Barcelona a construção dos modelos de atenção passa necessariamente pelas contribuições dos agentes sociais locais. Numa tradução livre: “Para além das grandes estratégias e dos planos gerais, são nos municípios e nos territórios onde os cuidados com as pessoas são materializados, os gestos e os olhares são dirigidos aos cidadãos com nomes, com uma história única que ocorre todos os dias, são histórias de vida cotidianas que as redes relacionais tendem a congregar. A partir deste ponto de vista, os serviços sociais locais nos dão uma visão completa de possibilidades de análise e ação, ou o que é o mesmo, oferecem uma outra maneira de entender e imaginar políticas e a ação social em termos de um compromisso efetivo com a qualidade de vida das famílias” (BARCELONA, 2005).

objetivo é obter processos que gerem coordenação e integração da atenção aos indivíduos e às famílias em territórios de vulnerabilidade, o caminho de maior efetividade é investir em ações proativas, incentivando a liderança, a iniciativa e apostando na capacidade de experimentação, na criatividade e no reconhecimento da diversidade para garantir respostas específicas às necessidades locais.

Nesse contexto, as políticas e os serviços na lógica da gestão de proximidade devem ser dimensionados como articuladores e facilitadores das potencialidades presentes no território, por meio da criação de condições políticas, organizacionais e técnicas que maximizam elementos de oportunidades associados aos percursos construídos pelos serviços com seus destinatários e a comunidade. Em uma tradução livre, seguem os princípios norteadores da ação territorial:

i) Maior capacidade de contextualizar e de compreender as situações sociais complexas e sujeitas a mudanças constantes e rápidas; ii) visão global dos problemas que afetam, real ou potencialmente, a população no território; iii) maior conhecimento, aprofundamento e uso dos recursos naturais gerados pela própria comunidade; iv) possibilidade de formular, a partir de contextos abrangentes, o planejamento e abordagens que combinem diferentes níveis de intervenção e de estratégias de atenção e a articulação de diferentes atores sociais que dividem o mesmo espaço ou grupo de beneficiários; vi) posição privilegiada para propor ações preventivas, proativas integradas e ambientadas no território (BARCELONA, 2005, p. 12).

Com base no mesmo documento, a busca por ações integradas não envolve necessariamente mudanças nos objetivos e nos componentes específicos dos serviços ou programas, mas na forma de compartilhar e construir objetivos visando a alcançar resultados comuns. Assim, políticas, programas e projetos são mais eficazes e assumem maior qualidade quando formulados a partir de uma visão que procura compreender os fenômenos na sua totalidade e incluir de forma multidisciplinar e participativa os diferentes atores e setores. Coerência e integralidade podem ser alcançadas na medida em que os atores e as instituições compreenderem que os seus objetivos específicos tendem a alcançar maior êxito por meio do trabalho conjunto e da convergência de ideias e ações.

Reitera-se, portanto, o argumento sobre a importância da gestão territorial enquanto possibilidade de criação de espaços de diálogo entre os agentes públicos e privados, famílias, comunidades e territórios, mesmo que exista diferença entre eles. A interação dos serviços locais pode significar ganhos reais, de forma a aumentar a compreensão a respeito dos problemas e ampliar as possibilidades de intervenção. Assumir tal postura permite que as capacidades dos atores sociais nos territórios ampliem as possibilidades de proteção social, mesmos nos processos de micro implementação.

Nessa direção, é possível concluir que as novas estratégias no campo da gestão pública, baseadas na cooperação e na complementaridade, pressupõem a substituição de práticas centralizadoras (*top-down*) por relações mais horizontais (*bottom-up*). Para Bronzo (2005), essas estratégias permitem movimentar e canalizar os recursos e as capacidades existentes no território, criar interação cognitiva entre os atores locais, fortalecer as iniciativas coletivas de forma mais consistente e coordenada, gerar articulação e potencializar os recursos (materiais e imateriais) existentes no local. A conjugação desses elementos tende a dinamizar a oferta dos serviços e a incidir na melhoria da qualidade de vida da população.

Não se trata, obviamente, de assumir que as políticas sociais possam se resumir à ação local, mas de perceber a gestão territorial a partir de uma coordenação horizontal no território, onde diversos atores sociais trabalham, vivem e interagem. O chão mais a população e sua dinâmica (SANTOS, 2006) como importantes elementos que favorecem a compreensão de que não é possível fazer sozinho. Os serviços precisam se completar mutuamente, o que pode levar diferentes atores que atuam em lógicas territoriais à compreensão do trabalho coletivo como potencializador de bons resultados.

Com isso, cabe reafirmar que a construção do trabalho coordenado e de gestão territorial depende de definições políticas e institucionais, direcionamento técnico-metodológico, capacidade de liderança e da existência de instrumentos de intervenção reconhecidos e legitimados pelos operadores, assim como de recursos materiais e financeiros, além de recursos humanos, que tenham incentivos e investimentos em formação e qualificação. Na ausência dos elementos acima mencionados, a tendência natural é o reforço às situações de isolamento institucional, tão comuns no setor público. Tendo isso em vista, o próximo subitem aborda os principais constrangimentos na efetivação de ações coordenadas no âmbito da administração pública.

2.3.2 As dificuldades da atuação coordenada

Conforme discutido anteriormente, coordenar é um processo técnico e político, que envolve as dimensões verticais e horizontais, relações hierárquicas e não hierárquicas e a necessidade da existência de instrumentos/ferramentas que permitam a produção de ações cooperadas. No entanto, muitas vezes é precisamente a dificuldade de conseguir uma combinação virtuosa entre estes elementos que resulta na falta ou nos problemas de

coordenação, principalmente em contextos de baixa capacidade institucional (REPETTO, 2010).

As instâncias governamentais destinadas a promover a coordenação geralmente se caracterizam por processos heterogêneos, pela participação de distintos setores e envolvem uma multiplicidade de agentes públicos e privados, na maioria das vezes apresentando desiguais capacidades, tamanhos e recursos (NOGUEIRA, 2007)). Tendem, ainda, a apresentar diferentes interesses e preferências, o que torna muito complexa a construção de acordos, algo que Cunill-Grau (2005) convencionou denominar de os “nós da coordenação”.

Outro problema para alcançar ações governamentais coordenadas tem a ver com as características e especificidades das políticas públicas, em especial as da área social. Para Sulbrandt (1994), a complexidade dos problemas sociais e a dificuldade de defini-los de forma rigorosa, não raras vezes, resultam em políticas fragilmente estruturadas, caracterizadas pela presença de múltiplas metas e ambíguas relações entre os objetivos propostos, as atividades a serem desenvolvidas e os resultados esperados. O mesmo autor assevera que as incertezas inerentes aos contextos nos quais as políticas sociais são operadas sugerem que alguns fatores organizacionais precisam ser observados no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas sociais. São eles:

- i) O caráter interorganizacional característico das políticas públicas, tal como suas diversas instâncias decisórias, geralmente localizadas em diferentes níveis governamentais, tornam os processos decisórios muito complexos e demandam intensas negociações;
- ii) A fragmentação presente no setor público, a disputa por espaço e a defesa dos interesses burocráticos e corporativos, que contribuem para gerar conflitos e afetam diretamente os processos de formulação e de implementação das políticas públicas, alterando objetivos e metas;
- iii) As metas e os objetivos traçados geralmente são caracterizados por alto grau de ambiguidade, da mesma forma como são constantemente alterados ao longo do processo e operados por meio do uso de tecnologias brandas sujeitas a múltiplas interpretações;
- iv) As políticas sociais são caracterizadas pela presença de múltiplos atores, geralmente com equipes multidisciplinares, com valores, interesses e pontos de vistas muito heterogêneos, o que pode afetar significativamente a política e levar ao desenvolvimento de perspectivas distintas sobre os seus rumos.

Em consonância com os argumentos expostos, Nogueira (2007) identifica, nesse contexto, pelo menos dois fatores que afetam as possibilidades de coordenar. O primeiro diz respeito ao fato de que os diversos atores envolvidos na execução das políticas públicas respondem a lógicas institucionais diferenciadas, são muitos desiguais entre si e estão inclinados à autossuficiência na execução do trabalho de forma compartimentada. Além disso, eles exercem práticas e rotinas associadas a conceitos setoriais e orientações profissionais dimensionadas a determinados campos da gestão pública. Portanto, com muitas dificuldades de sair da sua “zona de conforto” e cooperar.

Em segundo lugar, a coordenação é frequentemente gerida em cenários marcados por ambiguidades, recursos materiais e financeiros com características distintas, assimetria de informações, tensões e disputas de poder, cujo acirramento desmedido leva à perda de sua principal função, qual seja, de sua capacidade de contribuir no sentido de uma atuação assertiva entre diferentes atores, setores ou agências. No entanto, o próprio Nogueira (2007) pondera que é possível desenvolver instrumentos que incentivem a coordenação e a cooperação, entre os quais estão organogramas, organização hierárquica, arcabouço normativo e a criação de espaços institucionais de diálogo e de pactuação. A seu ver, fatores como esses podem assegurar o cumprimento das decisões e dos espaços de compartilhamento que têm o potencial de facilitar a reciprocidade e as trocas, de forma que as contribuições especializadas possam resultar em ofertas de serviços com maior qualidade para o público destinatário da política.

Cada ator, grupo ou organização pode até manter seu próprio espaço de ação, mas, na medida em que operam na mesma realidade, principalmente em contextos territoriais, surgem interdependências que levam ao reconhecimento do outro como necessário. A mudança está na capacidade de perceber essas possibilidades e valorizá-las, abrindo brechas para a existência de espaços institucionais de atuação para além da atuação específica e da entrega própria de cada setor, ampliando as possibilidades de troca e da realização de ações compartilhadas. Importante ressaltar que o foco precisa estar direcionado à melhoria do atendimento direto aos usuários dos serviços (NOGUEIRA, 2007).

O referencial teórico apresentado ao longo desse capítulo teve por propósito traçar um quadro geral dos determinantes da coordenação de políticas sociais com foco em territórios de vulnerabilidade social, englobando seus principais mecanismos e desafios. No subitem subsequente busca-se sintetizar de forma mais clara a relação entre os pressupostos que irão orientar a análise empírica da gestão territorial incorporada à PNAS e ao SUAS no Brasil.

2.4 A coordenação e a função da gestão territorial da Política de Assistência Social

O presente subitem objetiva organizar o campo de análise em torno do qual será abordada a gestão territorial incorporada à proteção social básica do SUAS, sob a responsabilidade de execução dos CRAS. Para efeito desse estudo, conforme Peters (1998) e Chiara (2015), a gestão territorial compreende uma forma básica de coordenação, pautada sobre um modelo de gestão que visa a propiciar a interação e o fortalecimento dos vínculos entre diferentes atores, setores e instituições, tendo o território como categoria central na busca por integração, complementaridade e maior efetividade das ações governamentais. Nesse âmbito, ressalta-se ainda o desafio e o compromisso relativos à ampliação dos canais de participação do público destinatário da política em questão, com ênfase nas dimensões relacionais e comunitárias.

A gestão territorial é apontada pela PNAS (como será tratado no próximo capítulo) como uma das funções dos serviços socioassistenciais de base territorial. O pressuposto dessa função, em específico, é o de que a proximidade territorial em relação ao público alvo da assistência social possibilita uma melhor compreensão das situações de vulnerabilidade e dos riscos sociais que o envolvem. Além disso, a mesma função confere ainda suporte ao dimensionamento e à qualificação da rede de serviços e das ações a serem desenvolvidas. Observados esses pressupostos, a execução - explícita ou implícita - da gestão territorial envolve a interação entre diferentes organizações e atores sociais, de forma que seu êxito depende de um conjunto de arranjos institucionais que correspondem ao menos a três dimensões:

- i) a interlocução de sua rede interna, constituída pelos serviços estatais e pelas ofertas públicas não estatais disponibilizadas pelas entidades e organizações de Assistência Social do terceiro setor;
- ii) o fomento ao desenvolvimento de ações intersetoriais, que engloba a articulação e a pactuação de fluxos, a formação de redes e espaços de reflexão, intercâmbio, elaboração, compartilhamento de informações e definição das estratégias de intervenção;
- iii) as alterações no seu modo de operar, que implica na assunção de uma postura proativa na busca do público alvo, criando mecanismos para envolvê-lo na análise e na elaboração de alternativas para solucionar seus problemas, assim como nas definições da organização da rede de serviços (BRASIL, 2016).

Como analisado por Sulbrandt (1994), os serviços e as ações desenvolvidas nos territórios da Proteção Social Básica, sob vários pontos de vista, se caracterizam como ações revestidas de grande complexidade, pois envolvem uma multiplicidade de atores, cada qual com perspectivas e práticas profissionais diversas, assim como diferentes conjuntos de culturas, valores, interesses e capacidades. Como é possível supor, essa situação se traduz em fatores organizacionais que, ao mesmo tempo, condicionam e limitam as possibilidades de coordenação e de gestão territorial.

O contexto acima explicitado leva à compreensão de que determinados resultados não podem ser alcançados isoladamente, principalmente em territórios socialmente vulneráveis, comumente desprovidos de infraestrutura. Nesses territórios, em específico, supõe-se ainda a existência de fatores de interdependência e de incerteza demandantes de ações coordenadas que, por seu posto, despertam o interesse de compartilhar e de mobilizar os recursos locais para tratar seus próprios problemas. Essa constatação coloca em primeiro plano a importância de se compreender o território não apenas como um espaço receptor das definições de diferentes níveis hierárquicos de governo, mas, sobretudo, como uma rede de múltiplas tramas organizacionais, relacionais, culturais e humanas, com capacidade de mobilização para identificar seus problemas e propor soluções, considerando seus recursos e potencialidades (BRONZO, 2005).

Considerados o caráter dinâmico e a complexidade do território, Chiara (2015) sugere que a operação de processos de coordenação e de gestão territorial (quanto à entrega dos serviços) precisam ser sustentados por ferramentas e ou mecanismos concretos mais ou menos institucionalizados, abrangendo aspectos internos (para dentro da própria política) e externos (a relação com outras políticas). Nesse ponto, a autora citada, baseada em Mintzberg (1993), identificou seis mecanismos de coordenação, divididos em duas dimensões por meio das quais se torna possível desenvolver processos coordenados de forma mais ou menos formalizada. A utilização dos mecanismos propostos visa a fortalecer tanto os processos de planejamento e de construção de protocolos e de gestão, quanto fomentar a participação. Esses podem ser utilizados de forma total ou parcial, dependendo da natureza da coordenação a ser estabelecida.

Na concepção proposta, a padronização de processos, competências e resultados formam um subgrupo dos mecanismos de coordenação que requer um grau significativo de formalização. Por sua vez, a adaptação ou ajuste mútuo opera com mecanismos menos formalizados e pode ser visto como um mecanismo de coordenação que funciona na ausência de hierarquia, em processos mais horizontalizados de articulação e diálogo.

Considerando que os serviços ofertados nos territórios ocupem a mesma posição hierárquica, estão simultaneamente ligados a diferentes secretarias e, por isso, submetidos a diferentes comandos, os chamados "mecanismos de adaptação ou de ajuste mútuo" representam os instrumentos que possuem maior potencial de criar processos coordenados de gestão nos territórios da Proteção Social Básica, pois correspondem ao desenvolvimento de ações coordenadas na ausência de relações hierárquicas. Logo, estabelecer a coordenação dos serviços socioassistenciais nos territórios por meio do ajuste mútuo ou pela adaptação requer grande interação entre os operadores.

A manutenção desse sistema requer a criação de canais de comunicação, de troca de informações e da manutenção de uma postura empreendedora, que seja capaz de aglutinar e ou mobilizar interesses em torno das dificuldades, dos fenômenos e das potencialidades dos territórios. Dessa forma, no âmbito do território, aqueles mecanismos de organização podem se tornar sensíveis à identificação de prioridades e à construção de objetivos com os quais, em alguma medida, os serviços existentes se comprometam. Em síntese, as principais dimensões e variáveis de análise relacionadas aos objetivos do estudo proposto estão apresentadas no quadro 03:

Quadro 03 – Síntese das dimensões de análise

Dimensões de Análise	Variáveis
O modelo de gestão e formas de interlocução	<ul style="list-style-type: none"> • As relações entre os vários níveis de gestão; • Relação entre diagnósticos produzidos e o planejamento das ações; • Existência de instrumentos e procedimentos de planejamento normatizados; • Formas de alimentação e retroalimentação entre os atores envolvidos;
Estruturas de gestão local	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de espaços ou instâncias de coordenação local; • Principais setores envolvidos; • Adesão dos atores locais; • Existência de sistemas de informação e comunicação;
Processos de fortalecimento da infraestrutura social	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação entre CRAS e a rede de serviços socioassistenciais; • Existência de serviços, programas e projetos complementares e de retaguarda ao CRAS.
Processos de mobilização e busca ativa	<ul style="list-style-type: none"> • Formas de mobilização e participação; • Envolvimento do público-alvo nas fases de planejamento e avaliação.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos autores selecionados

As ações elencadas são especialmente relevantes no campo socioassistencial, considerado o caráter relativamente recente do processo de institucionalização da política de

assistência social e sua necessidade de aperfeiçoar seus resultados. Por isso, pode-se supor o grau de dificuldade para fomentar uma atuação integrada e articulada no território, uma vez que isso envolve aspectos relativos à estrutura organizacional interna da política, no que diz respeito à estruturação de formas de articular a sua rede própria e, ao mesmo tempo, sugere a criação de estratégias de interação com demais organizações (formais e informais) presentes no território (CHIARA, 2015).

Nessa direção, Blanco e Gomà (2003) enfatizam que as ações coordenadas requerem investimento no desenvolvimento de procedimentos metodológicos. Tais instrumentos envolvem, por um lado, a construção de consensos e de planejamento e, por outro, investimento na formação de redes participativas e na coordenação horizontal (entre distintos setores de um mesmo nível de governo), na qual os principais mecanismos passam pelo compartilhamento e pela disposição de participar e de negociar. Esses mesmos mecanismos passam ainda pelo convencimento de que ações coordenadas e cooperadas entre distintos setores tendem a potencializar as entregas próprias e a ampliar as respostas de proteção social que precisam ser dadas à população.

Nesse contexto, os mesmos autores afirmam que o território e a gestão de proximidade constituem-se em recursos estratégicos tanto para o dimensionamento da rede de serviços a ser implementada, quanto para o estabelecimento de meios para captar e adaptar as ações locais às necessidades e às particularidades das famílias. O foco não está relacionado somente ao trabalho conjunto, mas também sobre como os resultados produzidos efetivamente incidem sobre as condições de vida das pessoas e dos grupos que são alvos das ações.

Nessa direção, conceitos como as novas formas de governança, gestão de proximidade e a existência de redes horizontais e multiníveis, propostos por Blanco e Gomà (2003); o conceito de infraestrutura social, traduzidos em ações governamentais e na participação comunitária; as diferentes ferramentas e estratégias de coordenação nas dimensões de ações programadas e retroalimentação propostas por Chiara (2015), além dos principais constrangimentos e dificuldades na realização de ações coordenadas elucidados por Sulbrandt (1994) representam as principais categorias analíticas que irão subsidiar a análise da gestão territorial no âmbito dos territórios da Proteção Social Básica nos capítulos seguintes.

A suposição inicial é que, no campo socioassistencial, a coordenação alcançada por meio do diálogo - construída e apreendida coletivamente - tende a alcançar maior efetividade, o que se deve a dois motivos: primeiro, a Política de Assistência Social ainda é recente enquanto Política de Estado, pois embora essa política tenha alcançado muitos avanços nos últimos anos, a mesma ainda enfrenta dificuldades para se consolidar de forma plena.

Segundo, o ator institucional ao qual a política delega a responsabilidade de coordenar (dadas as características da política), qual seja, o coordenador do CRAS, não possui, a nosso ver, os instrumentos necessários para o exercício dessa função.

Para deixar mais clara essa suposição, no próximo capítulo será analisada a introdução da dimensão socioterritorial nos documentos oficiais da Política Nacional de Assistência Social e qual é a sua implicação para a estruturação e a organização do SUAS. Será abordada, ainda, a proposta de gestão territorial, tal como concebida e inscrita no quadro normativo da política, permitindo uma delimitação mais clara do objeto de investigação da presente dissertação.

3 GESTÃO TERRITORIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Este capítulo aborda a trajetória da incorporação do território como base de organização do SUAS. Para tanto, será desenvolvido em três subitens. O primeiro apresenta de forma breve as recentes mudanças no quadro normativo da política de assistência social. O segundo subitem tece algumas considerações sobre as principais justificativas de incorporação da dimensão territorial como elemento central no desenho e na gestão da assistência social. O terceiro destaca a gestão territorial delineada no âmbito de execução da Proteção Social Básica, sob a responsabilidade dos CRAS, com foco sobre as suas três principais ações, quais sejam: a articulação da rede socioassistencial, a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa.

3.1 Assistência social e seu novo marco regulatório

A gestão das políticas sociais no Brasil experimentou significativas alterações a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. As inovações propostas instituem novos princípios organizacionais para o sistema brasileiro de proteção social⁶, ao inscrever as atenções de bem-estar social no campo público e no âmbito dos direitos sociais de cidadania. Trata-se de mudanças substantivas que abrangem a criação do sistema de seguridade social, integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, rompendo, pela primeira vez na história do país, com a lógica do vínculo empregatício contributivo como o principal critério de acesso à proteção social. Segundo Draibe (2003, p. 69),

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.

A Constituição sinalizou possibilidades reais de prevalecer no país uma nova experiência democrática, abarcando vários aspectos da vida da sociedade brasileira. No

⁶ Conforme Di Giovanni (1998, p. 10), proteção social refere-se às formas mais ou menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Inclui-se nesse conceito tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração sob várias formas na vida social. Inclui ainda os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

campo da proteção social, admite pela primeira vez uma tendência à expansão incondicional das políticas sociais a todos os cidadãos sob o compromisso do Estado e de seus governos de assumirem os papéis de protagonista, de provedor e de mediador da proteção social.

A inserção dessas diretrizes no texto Constitucional orientou-se por um modelo de proteção social mais abrangente, que deveria informar a reorganização das políticas públicas protetivas com a incorporação de novos elementos de gestão de caráter mais universalista, envolvendo a participação dos três entes federados, além da incorporação de novos atores sociais nos processos deliberativos, de organização e de execução das políticas sociais.

Dentre as políticas sociais, a assistência social talvez seja aquela que tenha sofrido de forma muito rápida as mais significativas transformações. As novas diretrizes constitucionais imprimiram um formato totalmente novo à área, cuja execução passou a depender, em larga escala, de reformas estruturais no escopo da política, que vão desde a necessidade de realizar profundas alterações na sua base conceitual até a adoção de novas competências, além de alterações nos modelos de gestão, nos procedimentos operacionais e no redimensionamento de sua capacidade instalada⁷.

O ponto central das novas diretrizes consiste em romper com os parâmetros que orientaram sua trajetória histórica, associados à prática filantrópica no campo privado e criar mecanismos que reiterem seu patamar de política pública, de caráter não contributivo, de universalização de direitos e de responsabilidade estatal. Os desafios seguem sendo consideráveis, pois envolvem a instauração de novos marcos normativos e organizacionais. Em outras palavras, passou-se a empreender todo um processo cujo intuito é superar a lógica fragmentada e conservadora na qual a política operava - baseada em um caráter clientelista e de socorro aos pobres - para passar a instituir ofertas públicas de proteção social, na perspectiva dos direitos sociais e de proteção à vida de forma sistêmica, contínua e regular (SPOSATI, 2009).

Nesse caminho, o primeiro movimento realizado foi a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, por meio da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, a LOAS. Esta lei deu à política de assistência social um novo significado, traduziu

⁷ O processo de institucionalização da assistência social será tratado aqui de forma breve já que o foco deste trabalho é a valorização do território como seu elemento estruturante. Para maior aprofundamento da trajetória da Política de Assistência Social consultar SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) [Brasília (DF), 2009].

seus princípios, reafirmou sua condição de política pública de seguridade social não contributiva e, fundamentalmente, iniciou uma trajetória para afirmar o conteúdo próprio da política, com a previsão de criar um sistema de gestão descentralizado e participativo. Assim, logo nos seus primeiros artigos, a LOAS define de forma clara a assistência social:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º. A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos [...] II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

A LOAS afirma que a organização da assistência social tem como diretrizes: i) a descentralização político-administrativa⁸ em direção aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; ii) o comando único das ações em cada esfera de governo; iii) a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis por meio de suas organizações representativas e iv) assegura, de forma contundente, a primazia da responsabilidade do Estado em sua condução (BRASIL, 1993).

Nesses termos, é possível afirmar que os princípios, as diretrizes e a organização da política de assistência social estabelecidas pela LOAS criaram as condições iniciais para o enfrentamento das lacunas históricas que sempre relegaram a assistência social a uma “prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros” (YAZBEK, 2012, p. 304-305), ou seja, uma área que

⁸ O Brasil adotou a descentralização no âmbito da Constituição Federal de 1988 e instituiu o princípio da autonomia dos entes federados. Nesse processo, ocorre a transferência de atribuições, conferindo maior relevância aos entes subnacionais nas funções de governo, especialmente no campo social, de forma partilhada e a partir da adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções a serem transferidas (ARRETCHE, 2000). Do processo de descentralização decorre a relevância da dimensão territorial. Entretanto, como nos apontam os estudos do IPEA (2013, p. 47), “Há uma tendência de que, na configuração dos serviços, o conceito de descentralização prevaleça sobre o de territorialização [...] no que tange à organização da rede de atendimento, há necessidade de uma influência mais decisiva do enfoque territorial, transpondo inclusive os limites definidos pela descentralização política administrativa”. Como o tema de interesse desse trabalho é o foco no território, mais precisamente microterritório do CRAS, não serão abordadas as discussões em torno da descentralização, que abarca uma literatura extensa e ultrapassa os objetivos aqui propostos.

sempre foi vista como periférica e de destinação residual de recursos frente às demais políticas sociais.

Além de reafirmar a assistência social como direito, a LOAS ainda assegura critérios impessoais para o acesso e a inclusão do público. Para isso, no âmbito desta lei estão previstos critérios que objetivam assegurar a participação cidadã na formulação, na gestão, no monitoramento e na avaliação da política de assistência social e dos benefícios e serviços socioassistenciais. A conjugação desses elementos consolida a assistência social como política pública, amplia o acesso dos destinatários aos direitos socioassistenciais e propicia meios para que o princípio da universalidade previsto pela LOAS ganhe materialidade.

No marco organizacional da referida lei, medidas foram tomadas para estabelecer de forma clara as fontes de financiamento e os processos de cofinanciamento entre os três entes da federação. Dentre elas, tem-se a criação do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, unidade gestora federal do orçamento destinado à execução da política de assistência social no Brasil, que é regulamentado pelo Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. Posteriormente, ao FNAS foram vinculadas as receitas para a execução das ações, serviços, programas e benefícios pertinentes à política em questão.

No ano de 1998, por meio da Lei Federal 9.604 foram instituídos os meios jurídicos de transferência direta do FNAS para os fundos dos entes subnacionais, superando a necessidade da realização de convênios, contratos e acordos no financiamento dos serviços, buscando, assim, assegurar seu caráter contínuo e evitar interrupções nas ofertas.

As operações do FNAS foram simplificadas, informatizadas e organizadas em três “modalidades” na organização das transferências financeiras aos estados e municípios: Em relação aos benefícios, o Benefício de Prestação Continuada - BPC, a Renda Mensal Vitalícia - RMV e o Programa Bolsa Família - PBF passaram a ser pagos na forma de transferência automática direto aos beneficiários, por meio da rede bancária. Os serviços, programas continuados e as ações de gestão, por sua vez, passaram a ser remunerados por meio de transferência “fundo a fundo”, permanecendo somente os investimentos em projetos realizados por meio de convênios firmados com os Fundos de Assistência Social de estados e municípios (BRANDÃO, 2012).

Ainda segundo Brandão (2012), o modelo de repasse “fundo a fundo” instituído foi baseado na existência de conselhos de controle social⁹, organizados nas três esferas de

⁹ Controle social é um instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão de uma política social, com caráter democrático e descentralizado, que tem entre seus objetivos fiscalizar, monitorar e avaliar as

governo e denominados, respectivamente, de Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS e Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. Todos os referidos conselhos possuem composição paritária entre Estado e sociedade, sendo compostos por representantes governamentais (gestores públicos) e não governamentais (representantes de entidades de assistência social privada, usuários da política e seus trabalhadores).

Essas instâncias participativas assumiram as atribuições de deliberar acerca do conteúdo programático da política, acompanhar e fiscalizar sua execução e seu financiamento, além de observar e criar estratégias para garantir que suas diretrizes estejam em consonância com as propostas e as deliberações das Conferências de Assistência Social realizadas no âmbito dos respectivos entes federados. Destaca-se, nesse movimento, o fortalecimento do Conselho Nacional, em parceria com as demais instâncias subnacionais, ao tornar-se um dos principais atores institucionais na produção do marco regulatório do setor.

Após os dez anos da publicação da LOAS, a continuidade do processo de normatização da assistência teve como fio condutor as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2003¹⁰. Nos seus anais é possível identificar as deliberações por uma nova versão da PNAS, que foi aprovada por meio da Resolução do CNAS nº 78, de 22 de junho de 2004.

Segundo o BRASIL (2016a), a sua aprovação resultou de um amplo debate coletivo, por meio do qual houve a incorporação de demandas de vários segmentos sociais no que se refere à efetivação da assistência social como direito social, englobando ainda parâmetros para realizar a gestão integrada de ações descentralizadas e participativas no campo socioassistencial.

Ainda nos anais da IV Conferência é possível identificar os primeiros registros sistematizados acerca do fortalecimento das instâncias locais e dos territórios intramunicipais enquanto estratégia para a implementação de um sistema único de gestão para todo território nacional, o que posteriormente daria base para a estruturação do SUAS, regulamentado pela

ações que são desenvolvidas. Pode ser exercido por meio de conselhos, conferências e fóruns, organizações populares, audiências públicas e outras instâncias de organização e de articulação (BRASIL, 2016).

¹⁰A IV Conferência teve por tema: “Assistência social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – dez anos de LOAS”. A discussão que deu início às definições do território como eixo estruturante do SUAS foi orientada pela seguinte questão: “Como formular e definir benefícios, programas e serviços relacionados às necessidades locais e não depender exclusivamente das definições nacionais?” (Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social, 2003, p. 8-9).

NOB-SUAS 2005, que fora aprovada pela Resolução nº 130 do CNAS, de 15 de julho de 2005.

A NOB-SUAS (2005) foi o primeiro instrumento a disciplinar a gestão pública da PNAS e a estabelecer de maneira mais clara as bases de organização do SUAS, assim como seus níveis de gestão, instâncias de articulação, pactuação e deliberação¹¹, além do seu respectivo financiamento e formas de partilhar os recursos. O modelo de gestão do SUAS é retratado da seguinte maneira:

[...] modelo de gestão descentralizado e participativo constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioterritoriais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (PNAS, 2004, p. 39).

Diante do intenso movimento de reorganização descrito, a partir de 2005 a gestão da assistência social passou a ser organizada em todo território nacional por meio do SUAS e foram criados quatro tipos de gestão: dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União. Na NOB-SUAS (2005) a gestão dos municípios é dividida em três níveis: inicial, básica e plena. Para cada tipo e nível de gestão se estabeleceu requisitos, responsabilidades e incentivos financeiros em um processo que se denominou de “habilitação”. Os municípios que não detêm as condições necessárias para se habilitarem e aderirem ao SUAS passam a ter a gestão da política sob a responsabilidade dos governos estaduais, até reunirem as condições para tal.

No nível inicial de gestão enquadram-se os municípios que atendem aos requisitos mínimos, como existência e funcionamento de Conselho, fundo, plano municipal de assistência social e execução das ações de assistência social com recursos próprios. No nível básico, além dos requisitos acima elencados, os municípios devem assumir a gestão da Proteção Social Básica e também precisam se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que, a seu turno, promovam os beneficiários do BPC e de programas de transferência de renda. Tais

¹¹ As duas principais instâncias de pactuação sobre os aspectos operacionais da gestão do SUAS é a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), formada por representação de gestores federais, estaduais e municipais e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), instância estadual destinada à interlocução de gestores, constituídas por representantes dos estados e municípios. Ainda se faz presente o COGEMAS, que é Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social.

municípios devem ainda atender a outras exigências, como ter Conselho Tutelar e Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que lhes permite receber recursos do FNAS.

Na gestão plena, há exigências maiores em relação à estruturação da gestão e à oferta de serviços socioassistenciais. O município tem a gestão total das ações de assistência social, independente da origem de seu financiamento, incluindo, além da proteção social básica, a proteção social especial de média e alta complexidades. Outra mudança de grande relevância naquele período foi a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e do Ministério da Assistência Social, que culminou com a criação do MDS, em 2004. Com a nova configuração, a assistência social passou a ser coordenada pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, integrante da estrutura organizacional do MDS.

Posteriormente foi aprovada a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, pela Resolução nº 109 do CNAS, de 11 de novembro de 2009. Este documento caracteriza e descreve os serviços a serem ofertados pela assistência social, de modo a evidenciar seus objetivos, provisões, funções, condições e formas de acesso, a quem se destinam os serviços e quais aquisições os usuários devem alcançar. A partir da referida resolução, os serviços passam a ser organizados de acordo com os níveis de complexidade do SUAS: a Proteção Social Básica e as Proteções Sociais Especiais de Média e Alta Complexidades.

A Proteção Social Básica é composta por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A Proteção Social Especial, por seu posto, tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 1993).

Permanecendo na busca por ampliar suas bases legais, em julho de 2011 foi publicada a Lei Federal nº 12.435, que alterou a LOAS para instituir o SUAS em nível de legislação ordinária. Entre as principais alterações encontram-se: i) consolidação da legitimidade e de respaldo legal conferidos aos mecanismos anteriormente pactuados, tais como os repasses financeiros “fundo a fundo”; ii) a democratização e unificação da gestão da informação; iii) o estabelecimento de serviços estatais e continuados e iv) a implantação de uma Política Nacional de Educação Permanente, entre outras responsabilidades a serem compartilhadas entre os entes federativos na oferta da assistência social em todo país.

Quanto à inserção do princípio ou diretriz da territorialização no âmbito da política de assistência, é importante ressaltar que na primeira versão da LOAS não constava o termo

“territorialização”, nem sequer o território como categoria. Somente com a referenciada alteração da LOAS, realizada em 2011, ao tratar da organização e gestão das ações na área de assistência social, o território foi acrescentado como base de organização do SUAS e dos objetivos da assistência social, conforme exposto pela redação do art. 2º da LOAS, alterado pela Lei 12.435/11:

Art. 2º. [...] I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos [...]; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais [...].

Art. 6º. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), [...] § 1º as ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o **território** [...] (BRASIL, 1993, "grifo meu").

No ano seguinte a essa alteração, em 2012, houve a aprovação da NOB-SUAS (2012), que apresenta, em consonância com os dispositivos da LOAS, as três funções da política de assistência social: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Para dar materialidade a essas funções, foram reiteradas as atribuições do SUAS e reafirmado o seu propósito de regular e organizar as ações socioassistenciais em todo território nacional, com o objetivo de fortalecer o foco prioritário na família e no território.

A aprovação da NOB-SUAS (2012) agregou maior clareza ao conteúdo da política, firmando instrumentos de aprimoramento da gestão pública do SUAS e qualificação da oferta de serviços sob a ótica do planejamento, do monitoramento e da avaliação. Dessa forma, avançou-se quanto à definição e às competências da vigilância socioassistencial e no aperfeiçoamento da divisão das responsabilidades dos entes federados, assim como no controle e na participação sociais.

A NOB-SUAS (2012) não só reforça a concepção da dimensão territorial inscrita na PNAS e enfatizada pela nova versão da LOAS como também passa a apresentá-la como “diretriz estruturante do SUAS”, com o objetivo de ampliar a proteção social de assistência social a partir da implantação de uma lógica operacional que possibilite i) superar a fragmentação das ações socioassistenciais; ii) criar a maior capilaridade possível de suas ações; iii) alcançar a universalização de cobertura; iv) instaurar a possibilidade de planejar e monitorar toda a rede de serviços e v) realizar a vigilância das incidências de vulnerabilidade e risco nos territórios (NOB-SUAS, 2012).

Destaca-se ainda no processo de aperfeiçoamento do quadro normativo o papel relevante da vigilância socioassistencial para a consolidação dos objetivos da política. Entre

suas principais atribuições identifica-se: i) elaborar estudos e sistematizar informações sobre as populações em situação de vulnerabilidade e risco; ii) elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais; iii) disponibilizar informações sobre a rede socioassistencial e sobre vagas e atendimentos por ela realizados; iv) desenvolver estudos e análises da adequação entre as necessidades da população e a oferta dos serviços; v) identificar a demanda potencial e buscar maior equilíbrio entre oferta e demanda; vi) sistematizar informações para orientar o dimensionamento da oferta e contribuir com o estabelecimento do diálogo horizontal entre diferentes setores e políticas e vii) apoiar a organização das ações de busca ativa (BRASIL, 2014).

Para Couto (2009), o aperfeiçoamento do quadro normativo assume enorme relevância no modelo de gestão do SUAS, pois são as bases sobre as quais estão delimitadas o conteúdo próprio da política, sua identidade e a primazia do caráter de responsabilização pública sobre a política de assistência social no que diz respeito à sua formulação, à sua condução, ao seu financiamento, ao seu monitoramento e à sua avaliação. O processo de normatização da política corresponde a uma das molas propulsoras para a transição da forma tradicional na qual a política operava (individual, segmentada por ciclos de vida e direcionada a determinados segmentos populacionais) para construir um "novo olhar" sobre a nova forma de atuar no campo da assistência social.

Dentro desse conjunto de novos elementos, o principal ponto a ser ressaltado é que o arcabouço normativo instituído assume o contexto social e territorial como fundamentais para prover proteção. Para Sposati (2007), considerar as diferenças e as desigualdades territoriais permite captar outras dimensões sobre as condições de vida das populações, para além dos indicadores tradicionalmente tomados como referências para estabelecimento de prioridades. Situar a política no contexto socioterritorial significa ultrapassar concepções genéricas, ampliar a visão sobre as médias populacionais e aproximar-se o mais perto possível da realidade cotidiana dos indivíduos e suas famílias. Considerando esse pensamento, no próximo subitem será retratado de forma breve as principais justificativas da introdução da categoria territorial na formulação do SUAS no Brasil.

3.2 A Inclusão da dimensão territorial na Política de Assistência Social

A inclusão da dimensão territorial no escopo da política representou uma nova forma de conceber e prover proteção social, ao passar a relacioná-la às condições objetivas de vida

das populações nos seus respectivos territórios de vivência, com atenção prioritária àquelas com registros de vulnerabilidade e risco pessoal e social (SPOSATI, 2007).

No contexto atual, tais mudanças têm gerado novos e desafiantes desdobramentos no aperfeiçoamento, na qualificação das ações e na produção de processos e resultados mais condizentes com as novas necessidades de proteção social. No campo socioassistencial significou a busca pela viabilização da existência de espaços para integração de serviços, programas, projetos e benefícios.

No texto da PNAS (2004) é possível identificar a preocupação com a diversidade e com as desigualdades socioterritoriais no novo formato a ser alcançado pela assistência social no Brasil. As dimensões continentais e as disparidades sociais, econômicas e culturais características da sociedade brasileira são identificadas como uma das principais justificativas para a incorporação do território como elemento em torno do qual o SUAS foi estruturado. Como elucida o trecho abaixo:

Considerando a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (PNAS, 2004, p. 37).

Visando a alcançar a maior capilaridade territorial possível, a assistência social, segundo consta na NOB-SUAS (2005), adotou a mesma classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que define os municípios de acordo com seu porte demográfico em pequeno, médio, grande e metrópole para estabelecer os parâmetros para o seu redesenho.

A taxa de densidade populacional¹², o grau de desagregação territorial e o número médio de famílias por setor censitário também foram utilizados como critérios para reconhecer a dinâmica demográfica e mensurar as diferenças e as desigualdades existentes no território nacional, com especial atenção sobre aquelas especificadas nos territórios municipais e intramunicipais.

Como referência inicial, a classificação dos municípios por porte populacional foi importante para estabelecer prioridades na partilha dos recursos e dimensionar tanto a implantação dos serviços de Proteção Social Básica na totalidade dos municípios brasileiros

¹² Densidade demográfica ou densidade populacional é a medida expressada pela relação entre o número de pessoas (população) e o tamanho do território.

quanto as ações de Proteção Social Especial (de média e alta complexidades) a serem estruturadas pelos municípios de médio e grande portes e metrópoles. A mesma referência também tem sido de suma importância para situar o papel da esfera estadual na prestação direta de serviços de âmbito regional, no que diz respeito ao incentivo à formação de consórcios intermunicipais e ao assessoramento técnico e financeiro aos municípios, em especial aos de pequeno e médio portes (BRASIL, NOB-SUAS 2005).

Como o objeto de análise da presente pesquisa é a gestão territorial no âmbito de execução da Proteção Social Básica, sob a responsabilidade dos CRAS, no quadro 04 é retratado o dimensionamento dos municípios brasileiros em relação à previsão de implantação do número mínimo de CRAS de acordo com o porte populacional.

Quadro 04 - Distribuição de municípios por porte populacional

Municípios	Distribuição/Habitantes	Nº Famílias a ser referenciadas por CRAS	Nº de CRAS a ser implantado
Pequeno Porte I	até 20.000 habitantes/5.000 famílias	até 2.500 famílias	01
Pequeno Porte II	de 20.001 a 50.000 habitantes/de 5.000 a 10.000 famílias	até 3.500 famílias	01
Médio Porte	de 50.001 a 100.000 habitantes/de 10.000 a 25.000 famílias	até 5.000 famílias	02
Grande Porte	Município de 100.001 a 900.000 habitantes/de 25.000 a 250.000 famílias	até 5.000 famílias	mínimo de 4 CRAS
Metrópole	Município de mais de 900.000 habitantes/mais de 250.000 famílias	até 5.000 famílias	mínimo de 8 CRAS

Fonte: Elaboração da autora a partir da PNAS (2004) e do Caderno de Orientação do CRAS (2009a)

Apesar de considerar o número mínimo de unidades de CRAS a serem implantadas conforme o porte populacional, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais orientou os municípios no sentido de realizarem diagnósticos socioterritoriais para identificar todos os territórios vulneráveis e estabelecerem um planejamento para universalizar a Proteção Social Básica até 2015. Como demonstra a passagem abaixo:

A implantação do CRAS é uma estratégia de descentralização e hierarquização de serviços de assistência social e, portanto, elemento essencial do processo de planejamento territorial e da política de assistência social do município. Deve-se prever a gradual cobertura, de todos os territórios vulneráveis existentes e reconhecidos no Plano Municipal, com o Centro de Referência de Assistência Social. A universalização da Proteção Básica deverá ser alcançada até 2015, de acordo com o Plano Decenal SUAS – Plano 10 (BRASIL, 2009a p. 16).

No escopo da NOB-SUAS (2005), referenciada na PNAS (2004), foi incluída a combinação de critérios que relacionam o porte populacional dos municípios com indicadores socioterritoriais, o que resultou na criação de variáveis que, empregadas isolada ou conjuntamente, contribuíram inicialmente para identificar populações em situação de vulnerabilidade e possibilitou dimensionar a cobertura necessária a essas populações. Para melhor compreensão, o quadro 05 apresenta as variáveis construídas.

Quadro 05: Variáveis para compor a taxa de vulnerabilidade segundo a NOB-SUAS (2005)¹³

Variáveis
Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório.
Família com renda familiar <i>per capita</i> inferior a um quarto de salário mínimo.
Família com renda familiar <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo.
Família na qual há uma chefe mulher e analfabeta, sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos.
Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo.
Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe.
Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude.
Família com renda familiar <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais.
Família com renda familiar <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência.

Fonte: Norma Operacional Básica NOB-SUAS (2005, p. 52)

Para Koga (2013), tornou-se de extrema relevância relacionar as situações de desigualdade social com os territórios onde elas ocorrem. Na concepção da autora, trata-se de articular os elementos estruturantes e os indicadores tradicionalmente tomados como referências para o estabelecimento de prioridades às ocorrências e intercorrências cotidianas, ultrapassando, assim, os aspectos físicos e geográficos da dimensão territorial e criando possibilidades de introduzir no desenho da política as especificidades locais.

Nesse caminho, vários estudos foram desenvolvidos para aprofundar o conhecimento dos territórios e de suas populações. Dessa forma, novos indicadores foram incorporados às análises das relações entre as necessidades de proteção social no âmbito da assistência social e às possíveis respostas que a política deve construir em termos de oferta de serviços e

¹³ A NOB SUAS/2005 baseou-se no Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2000) e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD realizada a partir de 2001 para a construção das variáveis.

benefícios à população. Isso resultou em novos parâmetros de referência para o financiamento da política, o estabelecimento de critérios mais claros para a partilha de recursos, o melhor dimensionamento da rede de serviços e o estabelecimento de metas e resultados.

Esse foi um movimento marcado por intenso processo de aperfeiçoamento na construção de indicadores de caracterização de vulnerabilidades, no mapeamento da exclusão social no país, na criação de informações municipalizadas e no desenvolvimento de importantes instrumentos informacionais. Toda essa trajetória foi de grande relevância para a área da assistência social, marcada tradicionalmente pela ausência de registro, dados e informações sistematizadas.

No entanto, ainda segundo Koga (2013), permanece o desafio de transformar e dar sentido prático a toda essa dinâmica por meio de mecanismos que transformem as informações socioterritoriais em subsídios concretos de gestão pública. Trata-se de romper com tipologias unilaterais, com foco somente nas vulnerabilidades, passando a valorizar também as dinâmicas e as relações das populações nos seus territórios. Significa, sobretudo, a busca por prover “proteção social que se pautem mais pelas afirmações das respostas e menos pelas identidades das necessidades” (KOGA, 2008, p. 48).

Ademais, cabe reconhecer que, ao basear-se nos estudos do geógrafo Milton Santos, o texto da PNAS (2004) permite inferir que a decisão por ações territoriais é algo que ultrapassa tanto os princípios normativos da descentralização político-administrativa¹⁴ quanto a simples referência a dados estatísticos e cartográficos, aproximando-se da visão do território como a síntese entre seus aspectos materiais e relacionais. Nas palavras do renomado geógrafo, o

[...] território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi (SANTOS, 2000, p. 96).

Para Santos (2000), o território torna-se uma categoria de análise a partir do “uso” que se faz dele; ou seja, o território constituído pela divisão administrativa dada pelo Estado e também pela forma como foi apropriado pelas pessoas, assim como sua história e a organização dos diversos atores que o compõem, entre eles, o próprio Estado e suas instituições, as famílias, os indivíduos, as organizações comunitárias e as relações que ali se

¹⁴ Do processo de descentralização decorre a relevância da dimensão territorial. Entretanto, como nos apontam os estudos do IPEA (2013, p. 47), “Há uma tendência de que, na configuração dos serviços, o conceito de descentralização prevaleça sobre o de territorialização [...] no que tange à organização da rede de atendimento, há necessidade de uma influência mais decisiva do enfoque territorial, transpondo inclusive os limites definidos pela descentralização político-administrativa”.

estabelecem.

É importante registrar a existência de uma vasta literatura que trata da existência ou da inexistência de diferenças conceituais entre os termos espaço e território. Por sua vez, o autor referenciado afirma que tal distinção não é tão relevante. Para ele, território é um termo que pode ser utilizado em referência a áreas ou espaço de diferentes dimensões, pois o mais importante, nesse caso, é a sua forma de apropriação e vivência, como retrata o trecho abaixo:

Na verdade, eu renunciei à busca dessa distinção entre espaço e território. [...] eu acho que são filigranas, que não são indispensáveis ao verdadeiro debate substantivo [...]. Agora a retificação que ando fazendo é que não serve falar de território em si mesmo, mas de território usado, de modo a incluir todos os atores (SANTOS, 2000, p. 46).

A concepção de “território usado” (SANTOS, 2000) traz em si mesmo a noção de transformação, de um território dinâmico e em permanente processo de mudança e demonstra a interlocução entre as situações vivenciadas (o passado) e as perspectivas futuras, o que vem a ser construído. Nesse cenário, valorizam-se as oportunidades, as potencialidades e os recursos disponíveis, tanto materiais quanto intangíveis, abrindo espaço para uma abordagem na qual os elementos qualitativos assumem grande relevância.

Neste sentido, a leitura da dimensão do território proposta na PNAS (2004), além dos indicadores de vulnerabilidade e risco, vincula-se também aos atores sociais e aos meios utilizados por eles para ocuparem e viverem em determinados espaços. O enfoque territorial proposto pelo documento citado extrapola a noção de território administrativo, delimitado por bairros ou cidades. Abrange, em sua concepção, as relações sociais, culturais, políticas e econômicas; a existência de organizações formais e informais, além das formas de apropriação e de interação com esse ambiente, os conflitos e os laços de solidariedade e de vizinhança existentes.

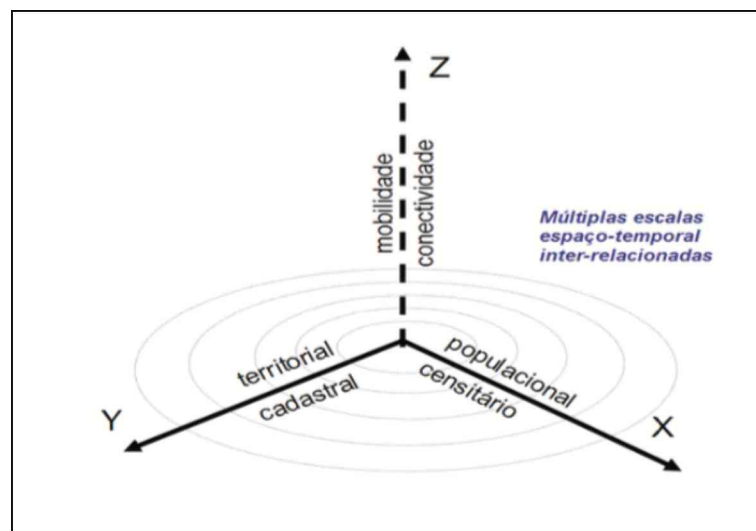
Ao abordar as cartografias sociais como instrumento de gestão social, os estudos de Ramos (2008) apontam no mesmo sentido. Para esse autor, os dados cadastrais e indicadores populacionais formam dois eixos importantes na cartografia dos territórios, que precisam ser relacionados a um terceiro eixo, perpendicular a estes, contendo elementos de mobilidade e traduzindo-se na dinâmica social que ocorre no cotidiano da vida das pessoas nos territórios.

Na execução da abordagem socioterritorial não basta saber quantos são e onde se localizam os indivíduos. É preciso compreender os aspectos organizacionais da vida nos territórios, quais são os fatores materiais e imateriais que colaboram nas situações de desproteção às quais as populações estão expostas, além de compreender que essas situações

não atingem a todos igualmente, mas que existem diferentes configurações que demandam respostas de proteção social específicas e de acordo com as necessidades de cada local.

Considerando esses aspectos, o mesmo autor propõe um terceiro eixo, o qual denomina de “eixo mobilidade/conectividade”, que se traduz na capacidade de apreender a forma como os indivíduos transitam pelo território e constroem suas relações e suas redes de interlocução. Para o autor, por meio desse terceiro eixo seria possível apreender as dimensões relacionais e subjetivas do território não evidentes nos geoprocessamentos e nas cartografias tradicionais. Por compreender a relevância do tema para processos de gestão territorial, reproduz-se na figura 01 o modelo analítico proposto por ele:

Figura 01: Eixo da abordagem socioterritorial



Fonte: Ramos (2008)

Diante do exposto, cabe reconhecer que nos últimos anos ocorreram avanços significativos na disponibilização de uma gama de indicadores capazes de traduzir as diferentes dimensões da vulnerabilidade e do risco social no campo socioassistencial, além da criação de valiosas ferramentas de geoprocessamento para o planejamento da ação governamental. Como já mencionado, este fato é de fundamental importância na área socioassistencial, até pouco tempo relegada somente a uma prática com pouco fundamento teórico-metodológico e escassa preocupação com o tema dos indicadores na gestão da política.

Aldaíza (2007), Koga (2008; 2013) e Ramos (2008) enfatizam que, na composição desses indicadores, em contextos socioterritoriais é imprescindível considerar as especificidades locais e o conhecimento empírico sobre o território e suas famílias, além da incorporação das dimensões sociais e relacionais, envolvendo noção de vizinhança,

proximidade, trocas, necessidades e possibilidades. Trata-se de conjugar a utilização de dados e de informações estatísticas com a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes de referência dos serviços socioassistenciais que atuam nos territórios, de forma a construir indicadores específicos que dimensionem e qualifiquem o “olhar” e as respostas a serem construídas para e com as famílias, os atores sociais e institucionais.

A atuação sobre o território equivale à atuação no plano coletivo, o que passa, por um lado, pelo compromisso do poder público com a estruturação da oferta de serviços socioassistenciais compatíveis com as necessidades do território e, por outro, pelo estabelecimento de vínculos reais entre as equipes de referência dos serviços e os territórios. Essas ações possibilitam o desenvolvimento de intervenções que, por sua vez, têm o potencial de promover entre a população local a "coletivização" da reflexão sobre os problemas, assim como a construção das estratégias para enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais, buscando amenizá-los ou superá-los (BRASIL, 2009a).

A assistência social no território precisa identificar as vulnerabilidades e os riscos dos indivíduos e suas famílias cujas necessidades de proteção devem ser supridas especificamente por sua ação, de acordo com suas competências e responsabilidades, sem negligenciar aquelas que demandam o desenvolvimento de ações e articulações intersetoriais com outras políticas territorialmente definidas. Nesse sentido, a assistência social visa a tornar alcançáveis aos usuários outros direitos sociais, para além daqueles que este campo oferta precipuamente, como enfatiza o trecho que segue:

O SUAS reconhece que não é de sua responsabilidade enfrentar todas as situações de vulnerabilidades de uma família, mas coloca sobre os profissionais de suas unidades o encargo de encaminhar seus usuários para a rede de políticas públicas a fim de minimizá-la. Para empreender tais tarefas, o CRAS e CREAS devem conhecer e se articular com atores que formam a rede de serviços de Proteção Social, entendida aqui como a rede setorial da Assistência Social e intersetorial de outras políticas sociais, em seu território (BRASIL, 2014, p. 26).

Com base nas referências da PNAS (2004), depreende-se que o conceito de vulnerabilidade se aproxima do enfoque multidimensional da pobreza, incluindo fatores como: ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, privação de capacidades e/ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, além de discriminações de natureza etária, étnica, de gênero ou por deficiência. Não raras vezes, os eventos que levam os indivíduos e suas famílias às situações de risco e de vulnerabilidade conjugam fatores de natureza econômica, social, ambiental ou originadas em processos discriminatórios e segregacionistas de diversos tipos, senão ainda pela forma com que as

pessoas lidam com as questões contingenciais, os conflitos e as perdas, sejam estas materiais ou relacionais.

Por sua vez, os riscos sociais que a PNAS (2004) coloca como de sua responsabilidade são expressos pelos seguintes eventos, que devem ser prevenidos e ou enfrentados: i) situações de violência intrafamiliar; ii) negligência; iii) maus tratos; iv) violência, abuso ou exploração sexual; v) trabalho infantil; vi) discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade e vii) situações de qualquer natureza que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários.

Reconhecer as especificidades e as diferentes formas de desproteção social vivenciadas pela população levou, como já mencionado, a proteção socioassistencial do SUAS a ser organizada em dois níveis de complexidade, de forma que o princípio da territorialização se reverta na oferta dos serviços mais próximos em relação à população destinatária da política. Outro objetivo foi o de dar maior materialidade ao princípio da universalização, ao favorecer o acesso dos usuários às demais políticas públicas. Nessa nova concepção, assume relevância a implantação dos equipamentos públicos estatais vinculados aos níveis de proteção sociais básico e especial do SUAS.

Estes, territorialmente localizados, em especial os CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, concretizam a organização das ações públicas de assistência social, ao posicionarem o território como *locus* para captar informações, planejar e desenhar uma rede articulada de serviços, programas, projetos e benefícios e agir com a clara atribuição de assegurar proteção social às famílias e aos indivíduos residentes em territórios de vulnerabilidade e riscos sociais (BRASIL, 2016).

A criação de seus equipamentos próprios representa um reposicionamento estratégico da política de assistência social, considerando que a inserção da rede de serviços públicos deve estar interligada com as condições objetivas nos territórios e primar pela leitura das necessidades dessas famílias a partir da sua história de vida, observada “tanto pelas vulnerabilidades e riscos, quanto pelas potencialidades ativas dos territórios” (KOGA, 2005, p. 68), de modo a entender o seu contexto social, as características individuais e familiares, a história do território, seus principais fenômenos e os efeitos destes sobre as famílias que ali residem. Com base nesse entendimento, objetiva-se traçar as medidas necessárias de proteção social.

Nesse ponto, é importante observar que a proposta de construir uma rede de serviços com a mesma forma de organização em todo país não corresponde, na verdade, à rigidez e à inflexibilidade da execução das ações, mas guarda correspondência com os objetivos, os

princípios e as diretrizes estabelecidas na política a partir da primazia do Estado na sua condução. Espera-se alcançar um determinado patamar de qualidade quanto aos serviços ofertados, em conformidade ao exposto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009.

O primordial dessa discussão é que as orientações fundamentais da política precisam ser relacionadas às peculiaridades e especificidades locais para que a rede socioassistencial¹⁵ corresponda às expectativas e às necessidades da população, preservando o diálogo com as especificidades decorrentes das diversidades cultural, étnico-racial e social próprias da realidade brasileira. Reconhecendo que é no âmbito local que se expressam as desigualdades sociais e também as possibilidades de seu enfrentamento, assim,

[...] voltar-se para o território não significa esperar que somente a solidariedade e a sinergia comunitária serão capazes de enfrentar as situações de desproteção social. Ao contrário, significa o reconhecimento pela política de assistência social que a organização dos serviços por territórios torna possível, com uma boa gestão, construir a perspectiva do alcance da universalidade de cobertura da política de assistência social, a partir de suas particularidades e especificidades, bem como o compromisso do poder público com a oferta adequada e acessível a serviços. (BRASIL, p. 13 2009a)

A consecução dessas novas orientações construídas no âmbito do SUAS perpassa o estabelecimento de uma engenharia institucional estruturada a partir de modelos de gestão capazes de organizar a oferta de serviços sob essas referências. Como visto anteriormente, o SUAS encontra na territorialidade uma estratégia estruturante para organizar a oferta de seus serviços socioassistenciais, com ênfase na Proteção Social Básica.

Nesse cenário, a gestão territorial da Proteção Social Básica representa um importante mecanismo no aprimoramento das ações do SUAS, ao preconizar formas de atuação com a finalidade de superar práticas desordenadas e focadas em segmentos sociais. Outro resultado importante desse processo é a busca pelo desenvolvimento de ações mais integradas e articuladas com as necessidades da população e com as demais políticas e serviços presentes nos territórios. Para prosseguir nessa discussão, o próximo subitem será dedicado à gestão territorial da Proteção Social Básica. O objetivo é apresentar o desenho das três ações de gestão territorial, buscando dimensionar a sua relevância na organização e na oferta dos serviços da política de assistência social no território.

¹⁵ Rede socioassistencial é definida como um conjunto integrado de ações de iniciativas estatais e da sociedade que ofertam e operam serviços, benefícios, programas e projetos de cunho social, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. O seu caráter público é reafirmado pela integração e articulação entre os serviços eminentemente estatais e aqueles complementares prestados pelas entidades e organizações de assistência social.

3.3 Gestão territorial na Proteção Social Básica

A adoção da territorialidade na PNAS (2004) implica no reconhecimento de que existem categorias padronizadas de famílias e comunidades, de demandas e respostas. A territorialidade na assistência social, assim como nas demais políticas sociais partem do entendimento de que, como expresso em Lupton (2003) e Bronzo (2005), ainda que os fenômenos da pobreza e da desigualdade social possam ter macro explicações, existem características locais que exigem intervenções específicas ou podem fazer parte das soluções.

A territorialização no âmbito da PNAS (2004), como apontado no item anterior, pressupõe abandonar padrões de organização genéricos e que a política passe a operar em estrita observância às particularidades locais, tendo como foco o contexto social em que as famílias estão inseridas. A síntese da relação entre território e família é considerada na PNAS (2004) como ponto central tanto para a compreensão das vulnerabilidades e potencialidades da população, quanto para a organização e para a oferta dos serviços socioassistenciais.

A síntese descrita traduz as diretrizes da matricialidade familiar e da territorialização, ao dimensionar que a assistência social não atua mais de forma isolada com abordagens individuais e segmentadas (idosos, crianças, mulheres), mas centrada na família, seja esta formada por laços consanguíneos, de afeto ou de solidariedade, tendo por direcionamento o contexto socioterritorial no qual estão inseridas e residem.

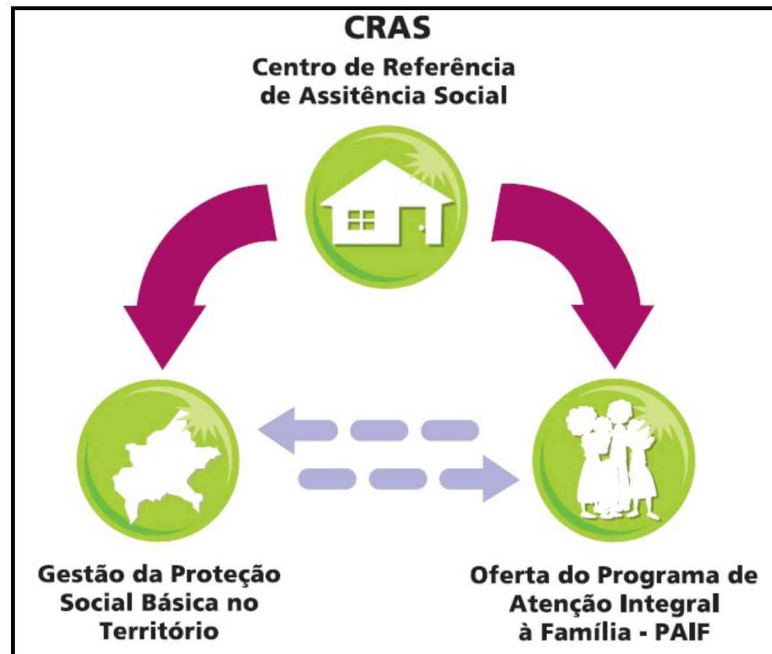
Dentro dessa nova concepção, o CRAS, inscrito no quadro normativo da política como uma das principais unidades do SUAS, é situado como o responsável por implementar as diretrizes da Proteção Social Básica. Nas Orientações Técnicas do CRAS tem-se a seguinte definição:

[...] unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (BRASIL, Orientações Técnicas do CRAS, 2009a. p. 09).

Considerando suas características territorializadas e a diretriz de atuar com foco na matricialidade sociofamiliar, como anteriormente mencionado, o CRAS possui obrigatoriamente duas funções exclusivas: a gestão territorial da Proteção Social Básica na sua área de abrangência (foco central de discussão nessa dissertação) e a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, inscrito como o principal serviço no

âmbito do CRAS e responsável pela oferta do Trabalho Social com Famílias (Brasil, 2009a). A figura 02 ilustra a relação entre o CRAS e suas referidas funções:

Figura 02 - As funções do CRAS



Fonte: BRASIL (2009a)

O PAIF tem a responsabilidade de desenvolver um trabalho social de caráter continuado com as famílias, com a finalidade de fortalecer a função protetiva destas e de prevenir a ruptura de seus vínculos. O mesmo serviço prevê ainda o desenvolvimento de potencialidades, a oferta das seguranças sociais prescritas para a política, a promoção do acesso das famílias a serviços dentro e fora do território e uma gama de aquisições que as mesmas devem incorporar aos processos de atendimento e de acompanhamento preconizados pelo o PAIF. Por sua vez, o trabalho social com família é definido como:

“Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo¹⁶, 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 (BRASIL, 2012b, p. 11).

¹⁶ Os instrumentos técnico-operativos são os meios através dos quais as ações se realizam e dentre os mais conhecidos estão as entrevistas, visitas domiciliares, assembleias, reuniões, oficinas, encaminhamentos, dentre outros.

A expectativa é que a oferta do trabalho social com famílias seja balizada pela integração entre os diferentes níveis de proteção social do SUAS, pela conexão de toda rede de serviços próprios da política de assistência social e pelo desenvolvimento de ações intersetoriais como forma de avançar e fortalecer a função protetiva das famílias e a integralidade das ações. Espera-se, ainda, que o trabalho com famílias nos territórios da Proteção Social Básica prime pelo desenvolvimento de potencialidades e pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2012a).

Segundo disposto no Caderno de Orientação do PAIF (2012a, p.11), a prevenção no campo socioassistencial significa “preparar; chegar antes de; dispor de maneira que se evite algo (dano, mal); impedir que se realize”. Assim, a prevenção no âmbito da Proteção Social Básica refere-se à ação antecipada, baseada no conhecimento das famílias e de suas histórias de vida, assim como do território e de seus fenômenos e características culturais, sociais e econômicas.

A atuação protetiva significa centrar esforços em intervenções que visam a resguardar e a prover o acesso das famílias e de seus membros aos seus direitos sociais. As iniciativas e as intervenções socioassistenciais devem se orientar pelo caráter protetivo, envidando esforços para a defesa, garantia e promoção dos direitos das famílias.

A atuação proativa está ligada ao reconhecimento, à tomada de responsabilidade e à intervenção frente às situações e aos problemas que obstaculizam o acesso da população aos seus direitos. No âmbito da Proteção Social Básica, proatividade significa tomar iniciativa, promover ações antecipadas frente às situações de vulnerabilidade ou de risco social, compreendendo a intervenção planejada e sistemática, com absoluta primazia da responsabilidade estatal na condução da política de assistência social.

Por sua vez, a gestão territorial constitui elemento essencial para o pleno desenvolvimento do PAIF. Não seria promissor pensar o trabalho social com famílias sem ampliar seus horizontes para o território, desconsiderando o contexto socioterritorial na análise das desproteções expressas pelas famílias. A partir da interseção entre as famílias e o território, com a valorização de processos participativos, é que será possível prover um conjunto de bens e recursos públicos com os quais as famílias poderão contar e aos quais terão acesso (SPOSATI, 2014 apud BRASIL, 2016b).

Assim, parte-se da premissa que a função de gestão territorial compreende procedimentos de coordenação, gestão, planejamento e articulação entre serviços, além do

acompanhamento, do monitoramento e da avaliação. A mesma função abarca ainda: i) ações que vão desde a mobilização dos diversos atores no território, passando pelas etapas de reconhecer o espaço; ii) os indivíduos, as famílias e suas formas de organização; iii) a definição de objetivos e estratégias de atuação com a expectativa de criar um ambiente de cooperação e de participação e iv) o compartilhamento de responsabilidades de forma a viabilizar a integração da rede de serviços e a construção de respostas e intervenções conjuntas.

No seu exercício de gestão territorial, a equipe do CRAS deve buscar os meios necessários para a realização de ações coordenadas, que propiciem tanto integração e aproximação das famílias com os serviços ofertados pelo equipamento, como pela rede socioassistencial e demais serviços públicos presentes no território. No Caderno de Orientações Técnicas do CRAS¹⁷ essa assertiva é definida da seguinte maneira:

A gestão territorial da proteção básica responde ao princípio de descentralização do SUAS e tem por objetivo promover a atuação preventiva, disponibilizar serviços próximo do local de moradia das famílias, racionalizar as ofertas e traduzir o referenciamento dos serviços ao CRAS em ação concreta, tornando a principal unidade pública de proteção básica uma referência para a população local e para os serviços setoriais (BRASIL, 2009a, p. 22).

Na leitura desse Caderno é possível identificar os principais objetivos da gestão territorial, que são: i) possibilitar a atuação preventiva, proativa e protetiva; ii) disponibilizar serviços próximos ao local de moradia das famílias; iii) racionalizar ofertas; iv) concretizar o referenciamento dos serviços socioassistenciais do CRAS; v) articular-se intersetorialmente como as demais políticas sociais e iv) interagir com as organizações populares sociais formais e informais presentes no território (BRASIL, 2009a).

O acesso e o aprimoramento permanente dos serviços socioassistenciais ofertados no CRAS devem, ainda, ser garantidos por meio do estímulo à participação dos usuários, seja nos processos de planejamento e de avaliação dos serviços, seja mediante a realização de oficinas e grupos de famílias ou mesmo no incentivo à criação de redes comunitárias. Trata-se de um processo que implica não somente na participação formal dos usuários, mas também no desenvolvimento de potencialidades e no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários que propiciem a ampliação das oportunidades e da capacidade de participar.

¹⁷ O Caderno de Orientação dos Centros de Referência de Assistência Social (BRASIL, 2009a) é uma publicação do MDS direcionada aos municípios responsáveis pela implantação e execução dos CRAS e seus principais serviços, com o objetivo de estabelecer referências e diretrizes gerais quanto ao objeto, natureza e às ações necessárias ao desenvolvimento do desse equipamento em todo território nacional.

A partir da análise do Caderno de Orientações Técnicas (2009a), conclui-se que a gestão territorial tem por finalidade fomentar e fortalecer uma rede de proteção social nos territórios, com a previsão de ações de natureza político-organizativa, ações coordenadas de gestão e planejamento com o intuito de conferir maior eficácia às ações de atendimento direto às famílias. Cabe ressaltar que o planejamento das ações de gestão territorial é imprescindível para potencializar e para ampliar as respostas dos serviços socioassistenciais e, para isso, esse instrumento precisa conjugar elementos de eficácia e de eficiência das ações ofertadas e ser organizado e apoiado tecnicamente pela vigilância socioassistencial, como reforça Sposati (2006, p. 115):

[...] planejamento, o que exige o conhecimento prévio da realidade através da função de vigilância social, conhecendo demandas e necessidades, construindo metas; [...] o que indica a necessidade da discussão dos resultados e de seus indicadores o que é muito mais do que constatar o número de atendimentos dia, mês ou ano sem avaliação do conteúdo desses atendimentos e da qualidade de respostas que contêm.

Nessa perspectiva, faz-se necessário que o CRAS realize o planejamento das ações de gestão territorial a partir de uma gestão de proximidade¹⁸ com a população e com a rede de serviços locais, no sentido de compartilhar o diagnóstico dos problemas, objetivos e metas com vistas a estabelecer uma relação cooperada com os demais serviços presentes na sua área de abrangência, sejam eles governamentais ou não governamentais.

A gestão territorial é uma atribuição do coordenador do CRAS e está relacionada aos processos de gerenciamento da unidade. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/SUAS (2006, p. 14) determina que o coordenador de CRAS “independente do porte do município [...] deve ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais”. Apesar da incumbência específica do coordenador, a gestão territorial precisa ser apoiada pelas equipes de referência¹⁹ e executada de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo órgão gestor da política no município.

Certamente as ações de gestão do território estão relacionadas ao protagonismo do coordenador e das equipes de referência do CRAS. Contudo, a real efetividade dessas ações

⁸ Como tratado no primeiro capítulo, a gestão de proximidade refere-se ao reconhecimento de que as situações de desproteção social, entre outros fatores, estão relacionadas com as condições reais do cotidiano de vida dos indivíduos e de suas famílias, demandando esforços no sentido de conhecer os territórios e suas populações para alcançar ações mais assertivas referentes às situações de exclusão social.

¹⁹ O SUAS, inspirado nos conhecimentos já produzidos no âmbito do SUS, adota o modelo de equipes de referência. Isso significa que cada unidade de assistência social organiza equipes com características e objetivos adequados aos serviços que realizam e de acordo com a realidade do território em que atuam (BRASIL, NOB/RH, 2006, p. 14).

depende da atuação do órgão gestor, para estabelecer previamente as diretrizes, implantar processos de trabalho, protocolos, fluxos, espaço físico adequado, existência de equipe compatível com as ofertas, os instrumentos e as informações necessárias ao planejamento, além dos ajustes e das articulações políticas no âmbito central do governo, cabendo ao CRAS efetivar e traduzir tal articulação no seu território de abrangência.

Para sua melhor execução, a gestão territorial foi didaticamente subdivida em três ações, que guardam relação entre si e com os objetivos acima mencionados, quais sejam: i) articulação da rede socioassistencial de Proteção Social Básica referenciada ao CRAS; ii) promoção da articulação intersetorial e iii) busca ativa. Para melhor compreensão, elas serão apresentadas em tópicos separados.

3.3.1 Articulação da rede socioassistencial:

A assistência social, segundo seu arcabouço normativo, deve operar por meio de uma rede de serviços públicos composta por instituições governamentais e não governamentais, que ofertam de forma articulada serviços, programas, projetos e benefícios. A NOB-SUAS (2012, p. 05), no seu artigo 9º, parágrafo único, define a rede socioassistencial como: “[...] conjunto integrado de oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS”.

No seu artigo 3º, a LOAS (BRASIL, 1993), por sua vez, distingue as entidades de assistência social de acordo com seus objetivos e ações desenvolvidas, reconhecendo três tipos, sendo eles: i) de atendimento direto ao usuário; ii) de assessoramento aos beneficiários da política e iii) as que atuam na defesa e garantia de direitos. Essas são reconhecidas como integrantes do SUAS e corresponsáveis na produção e na oferta de serviços socioassistenciais, desde que estejam em conformidade com os princípios e com as normas estabelecidas pela PNAS e pelas suas legislações subsequentes (BRASIL, 2013a). Sendo assim,

[...] a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram, historicamente, pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada. Isso expressa a necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede socioassistencial, redirecionando-a na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (BRASIL, 2004b, p. 38).

Cabe ao Governo Federal, em parceria com os municípios e o Distrito Federal, por meio dos seus respectivos órgãos gestores, viabilizar institucionalmente os meios e os mecanismos de organização e articulação para o pleno funcionamento da referida rede. Orienta a legislação que as entidades de assistência social devem ser reconhecidas como parceiras e integrantes da rede socioassistencial por meio do vínculo SUAS²⁰, que reconhece que as referidas entidades integram a rede socioassistencial e ofertam atividades no âmbito do sistema. Segundo o Caderno 2 do Capacita SUAS (2013a, p. 88),

A construção da rede socioassistencial é um processo de articulação estratégica de sujeitos e cabe ao setor público-estatal a sua construção e coordenação, na qual o trabalho das entidades venha se integrar instaurando uma relação orgânica no âmbito do Sistema Único, resultado da complementaridade, da relação de cooperação e de corresponsabilidades pelos resultados e pelos direitos dos usuários.

Observando o que dispõe a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009b), compõem os serviços de Proteção Social Básica: i) o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); ii) o Serviço de Convivência Fortalecimento de Vínculos - SCFV e iii) o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas²¹. A execução do PAIF é de responsabilidade exclusiva do poder público e de execução obrigatória no CRAS. Os demais serviços podem ser executados no CRAS e/ou por entidades conveniadas, desde que referenciados pelo CRAS e operando na lógica de complementaridade às ações do trabalho social com famílias realizado pelo PAIF.

Nestes termos, no âmbito dos territórios da Proteção Social Básica, cabe ao CRAS - principal equipamento do SUAS no território - promover a articulação e o referenciamento de toda rede que executa serviços de atenção básica, buscando a integração entre seus serviços e benefícios e destes com os serviços da Proteção Social Especial, de média e alta complexidades.

²⁰ A vinculação ao SUAS é o reconhecimento pelo MDS de que a entidade de assistência integra a rede socioassistencial e, para tal, deve ser constituída conforme o art. 3º da LOAS, estar inscrita no Conselho Municipal ou no Conselho do Distrito Federal de Assistência Social e integrar o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social do MDS.

²¹ Segundo a Resolução nº 109/2009 do CNAS (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais) a Proteção Social Básica é composta por três Serviços; i) PAIF: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família: consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de 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. ii) SCFV: Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida e de a forma complementar o trabalho social com famílias. iii) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas: tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa à garantia de direitos, ao desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social e à equiparação de oportunidades.

Neste ponto, faz-se necessário esclarecer que no Caderno de Orientação do CRAS (2009a) e em outros documentos do SUAS, o termo "referenciamento" é utilizado em dois contextos. No primeiro está relacionado aos níveis de complexidade do SUAS e a forma como seus serviços estão hierarquizados e, no segundo, diz respeito ao processo de referência e contrarreferência entre os serviços socioassistenciais das Proteções Sociais Básica e Especial.

A referência se realiza quando serviços de menor complexidade, sob a responsabilidade da proteção básica, realizam encaminhamentos para os serviços de maior complexidade, localizados na proteção especial. Em contraste, o contrarreferenciamento está relacionado ao movimento da proteção especial de apontar a superação dos motivos que levaram à inserção da família na atenção especial, realizando o encaminhamento reverso, para que a básica (re)assuma o atendimento/acompanhamento daquela (BRASIL, 2009a).

Cabe ressaltar que a relação entre as proteções básica e especial requer complementaridade e demanda parceria e corresponsabilidade quanto à condução das intervenções realizadas. Compete ao órgão gestor do município estabelecer os parâmetros e os procedimentos entre as proteções por meio de fluxos, protocolos, mecanismos de interlocução e de trocas de informações. O objetivo é garantir o acesso do usuário ao sistema de acordo com sua necessidade, atentando para que não ocorra sobreposições de ações de acompanhamento às famílias e garantindo que cada proteção assumas suas funções precípua.

No segundo contexto, o termo refere-se à orientação de que todos os serviços de Proteção Social Básica existentes no território sejam referenciados pelo CRAS. Nestes termos, referenciar a rede socioassistencial significa que cabe ao poder público a centralidade na condução e na coordenação das ações a serem ofertadas à população e que estas estejam alinhadas às normativas do SUAS (BRASIL, 2009a).

O referenciamento dos demais serviços da proteção básica ao CRAS relaciona-se ainda à efetividade da matricialidade sociofamiliar, em oposição à fragmentação dos atendimentos e do reconhecimento do CRAS/PAIF na centralidade do trabalho social com as famílias. Dito de outra forma, cabe à equipe de referência do PAIF identificar as necessidades de proteção social das famílias, sejam elas relacionais ou materiais e articular a inserção dessas famílias nos demais serviços socioassistenciais.

A partir da gestão do CRAS nos territórios da Proteção Social Básica busca-se fortalecer o processo de integração das entidades de assistência social ao SUAS, por meio de compromissos estabelecidos, definições de fluxos e procedimentos de trabalho. De maneira coordenada, o CRAS, seguindo as orientações do órgão gestor, deve assumir o protagonismo no planejamento da atenção ao usuário, além de monitorar e avaliar as ações

socioassistenciais executadas no território, como estabelece os Cadernos de Orientação Técnica do CRAS (2009a):

O referenciamento dessa rede requer do CRAS a capacidade de coordenação frente ao estabelecimento de procedimentos de gestão, planejamento, construção de fluxos, troca de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território. [...] O referenciamento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica ao CRAS possibilita a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social (BRASIL, 2009b, p. 12).

Neste sentido, a promoção da articulação da rede socioassistencial tem por objetivo estabelecer contatos, compartilhamento de informações, alianças, fluxos e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social, com o objetivo de promover o acesso dos usuários aos serviços socioassistenciais. Dessa maneira, viabiliza-se o estabelecimento de uma maior proximidade com as famílias mais vulneráveis. Sendo assim, a gestão e o referenciamento dos demais serviços socioassistenciais presentes no território devem ser executados a partir dos seguintes procedimentos:

[...] reuniões periódicas com as instituições que compõem a rede, a fim de instituir a rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; organizar os encaminhamentos, fluxos de informações, procedimentos, estratégias de resposta às demandas; traçar estratégias de fortalecimento das potencialidades do território, avaliar tais procedimentos, de modo a ajustá-los e aprimorá-los continuamente (BRASIL, 2016a, p. 09).

Essa lógica requer a criação de mecanismos institucionais por parte do órgão gestor da política, com o estabelecimento de diretrizes e dos meios com os quais o CRAS pode contar para realizar o referenciamento das entidades socioassistenciais. Além disso, cabe ao órgão gestor prever formas de interlocução para que o CRAS se mantenha atualizado sobre a existência de alguma unidade de Proteção Social Básica no seu território e se esta mantém convênio ou não com o poder público, qual é sua capacidade instalada, a quem se destina (público alvo) e a quantidade de vagas disponíveis para realização de novas inserções (BRASIL, 2013a).

Como colocado anteriormente, embora o coordenador do CRAS tenha um papel preponderante no referenciamento da rede socioassistencial no âmbito da gestão territorial, vale lembrar que a equipe técnica de referência também desempenha importante função nesse processo. Basicamente, espera-se que a equipe atue na articulação das ofertas do CRAS com os demais serviços, programas, projetos e benefícios. O resultado dessa ação é, em tese, o fortalecimento da relação que deve haver entre o atendimento e o acompanhamento das famílias realizados pelo PAIF e a garantia de vagas nos serviços (em especial no SCFV),

voltados especificamente para os indivíduos com registro de maior fragilidade pessoal ou social.

Posto isso, faz-se importante mencionar que promover a articulação e o referenciamento da rede privada pelo setor público, em especial pelos CRAS, permanece sendo um grande desafio por uma série de questões. Entre eles, pode-se mencionar o fato da assistência social enquanto política pública ser recente no país, fato que fomenta muitos questionamentos sobre a legitimidade dessa política em propor as mudanças necessárias de caráter estrutural.

Como tradicionalmente a assistência social tem suas bases na filantropia, de modo geral, romper como esse passado histórico e assumir o caráter público e protagonista do Estado não é simples, o que demanda um processo de amadurecimento e de mudança de postura entre ambas as partes, tanto do Estado quanto das entidades privadas. Além disso, as entidades de assistência social de caráter privado possuem autonomia, o que torna ainda mais desafiador o movimento de integrá-las aos serviços públicos estatais, no sentido de compatibilizar suas formas de atuação, seus objetivos e suas metas aos apregoados pela PNAS e pelo SUAS.

A inclusão e a compatibilização mencionadas tratam-se, sem dúvida, de um processo em movimento, sobre o qual se observa que diferentes medidas vêm sendo tomadas para conferir maior institucionalidade à organização do SUAS e de seus serviços territoriais. Essas ações envolvem desde pactos em torno de objetivos comuns envolvendo toda rede socioassistencial até medidas formalizadas, como disposto no artigo 7º, § IV do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios, ao estabelecer os procedimentos para o fortalecimento da gestão territorial, assim como a oferta e a articulação dos serviços socioassistenciais ao CRAS. Conforme está estabelecido no protocolo citado, os procedimentos para tal fortalecimento são os seguintes:

1. Instituir, nos termos dos convênios firmados, que as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais do território destinem ao menos 60% de sua capacidade de atendimento aos usuários encaminhados pelo CRAS;
2. Estabelecer espaços de regulação e aperfeiçoamento dos fluxos de articulação da rede socioassistencial local;
3. Estabelecer fluxos de articulação do CRAS, no seu território de abrangência, com os serviços das demais políticas públicas (Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009c).

De certo modo, percebe-se que as medidas institucionais adotadas para organizar, articular e integrar os serviços demonstram postura assertiva na busca de resultados segundo os quais, cada vez mais, o poder público assume o papel de condutor e de coordenador da rede

de serviços com a formalização de mecanismo de gestão e de financiamento que visam a assegurar o funcionamento regular e contínuo do SUAS.

Além do Protocolo de Gestão Integrada (2009c) é importante citar a inclusão do monitoramento e da avaliação das entidades privadas no Censo SUAS a partir de 2011²², o estabelecimento de procedimentos públicos e mais transparentes para a realização dos convênios, a instituição de formas de financiamento vinculada aos pisos de proteção, o aprimoramento dos processos de prestação de contas e o estabelecimento de fluxos e de procedimentos formalizados nas instâncias de pactuação do SUAS, entre elas a Comissão Intergestores Tripartite - CIT e as Comissões Intergestores Bipartite - CIB.

Apesar de toda movimentação na direção de consolidar a rede de serviços “sob os princípios da responsabilidade pública, universalidade, transparência, publicidade, equidade e qualidade” (BRASIL, 2013a, p. 89) é possível observar que as relações estabelecidas almejam instituir um ambiente de construção coletiva, com relações mais horizontalizadas, de forma que as entidades integrantes desta rede se percebam como partícipes na implementação da política e não apenas como prestadores de serviços.

Essa conduta tende a potencializar a atenção socioassistencial, ao mesmo tempo que amplia os meios pelos quais as seguranças sociais (próprias da política de assistência social) sejam aprofundadas às famílias conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e de risco sociais nas que elas se encontrem.

A segunda ação que compõe a gestão territorial se caracteriza pela promoção da articulação intersetorial, conforme será visto a seguir.

3.3.2 Promoção da articulação intersetorial

As múltiplas causas que incidem sobre as situações de vulnerabilidade e de riscos evidenciam a complexidade dos problemas sociais e constituem a principal justificativa para a segunda ação de gestão territorial: a promoção da articulação intersetorial, cujo objetivo é propiciar a interlocução da política de assistência social com as demais políticas públicas presentes no território. Nestes termos, a orientação da PNAS (2004, p. 35) pressupõe que,

²² O Censo SUAS, instituído através do Decreto nº. 7.334/10 é um dos principais instrumentos de avaliação e de monitoramento dos serviços, programas e benefícios ofertados pelo SUAS. Desde 2007 sua realização é feita anualmente, por meio de questionários que são respondidos exclusivamente através de um aplicativo eletrônico. Os dados coletados através desses questionários fornecem um diagnóstico detalhado e atualizado dos equipamentos da rede socioassistencial nas suas dimensões de infraestrutura, serviços, recursos humanos, articulação, dentre outras.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, objetivando superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco.

As ações de articulação na promoção da intersetorialidade devem se traduzir no trabalho em rede. A expectativa é criar um ambiente de ações cooperadas que contribuam para a construção de intervenções em situações nas quais as respostas setoriais não são suficientes. Neste aspecto, a articulação intersetorial deve envolver escolas, postos de saúde, unidades de formação profissional e representantes das áreas de infraestrutura, habitação, esporte, lazer e cultura, dentre outros (BRASIL, 2009a, p. 26).

A intersetorialidade demanda a existência de ação dialógica na qual os diversos atores se conheçam e estabeleçam formas de trabalho conjunto, compartilhando saberes, informações, experiências e o fazer prático. Situa-se ainda o respeito às especificidades e a *expertise* de cada um, de forma a compatibilizar as competências e responsabilidades de cada política, com articulação e coordenação.

Esse ponto é crucial para provocar a participação e a organização, que devem ocorrer pautadas tanto sobre as diretrizes gerais da política, quanto sobre o reconhecimento dos atores locais sobre os benefícios do trabalho coletivo. Nestes termos, “a intersetorialidade e a complementaridade das ações não significam abrir mão da especificidade, que no caso da assistência social vem sendo afirmada e construída” (BRASIL, 2013a, p. 97).

A introdução da atuação intersetorial - como uma das diretrizes na PNAS - baseia-se no reconhecimento de que a busca pela ação cooperada e o trabalho conjunto da política de assistência social com as demais políticas sociais tende a produzir maior integralidade na atenção ofertada aos indivíduos e às suas famílias. Logo, o trabalho intersetorial supõe não apenas o diálogo ou a interação entre os atores, mas envolve, principalmente, a busca por respostas efetivas às situações de desproteção identificadas no território.

A PNAS (2004) afirma a importância do fomento ao trabalho em redes intersetoriais como estratégias de superar fragmentação e alcançar maior sustentabilidade nas intervenções nos territórios face ao contexto de pobreza e desigualdade que marcam os territórios de vulnerabilidade social. Trata-se de investir na capacidade de trabalhar coletivamente envolvendo “a ideia de conexão, vínculo, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor” (BRASIL, 2009a, p. 26).

Ressalta-se que a articulação intersetorial não está sob a governabilidade da política de assistência social. Para que os equipamentos locais possam de fato investir no desenvolvimento de ações integradas e intersetoriais, o poder executivo precisa assumir o papel ativo de articulador institucional e político entre as diversas agências, setores e secretarias temáticas e essas, a seu turno, com os serviços que dividem o mesmo território, como demonstra a citação abaixo:

[...] A articulação intersetorial deve ser uma estratégia de potencialização de resultados, por isso não deve ser mero arranjo informal: recomenda-se que seja institucionalizada e normatizada, propiciando uma ação contínua e efetiva. [...] é uma ação coletiva, compartilhada e integrada a objetivos e possibilidades com outras áreas, tendo por escopo garantir a integralidade do atendimento aos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e risco social. [...] 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 (BRASIL, 2009, p. 26-28).

Outra questão relevante é a incorporação dos sujeitos locais nos momentos de elaboração e tomada de decisão. Trata-se de reconhecer que os profissionais locais provavelmente são os que possuem maior assertividade para dimensionar as demandas do território, o que, por sua vez, aponta para a intensidade necessária das ações intersetoriais em relação ao objetivo a ser alcançado (SPOSATI, 2006). Ou seja, as ações das equipes técnicas, vinculadas aos processos de planejar e organizar no território, trazem importantes elementos para a formulação e implementação de políticas, projetos ou protocolos intersetoriais.

Por fim, cabe ressaltar o reconhecimento por parte da PNAS (2004) de que não é de inteira responsabilidade da política de assistência social responder por todas as situações de vulnerabilidade e risco com as quais as famílias se deparam, mas de orientar todos os níveis de proteção, serviços e recursos humanos que lhes são pertinentes na busca por uma atuação intersetorial, de forma a minimizar essas situações. Ademais, a PNAS sugere ainda que as articulações intersetoriais contribuem para fortalecer o conhecimento sobre os riscos e as vulnerabilidades que afetam as famílias e os indivíduos, colaborando para conhecer melhor o território e aprimorar os modelos de intervenção.

3.3.3 Busca Ativa

A terceira ação da gestão territorial, a busca ativa, caracteriza-se pelo contato direto com o cotidiano das famílias, suas formas de convívio, interação e relações de vizinhança. Essa ação propicia a interação com as organizações sociais e comunitárias (formais e

informais existentes), o que se traduz na possibilidade de aprofundar a compreensão sobre a dinâmica do território, seus principais fenômenos, situações de vulnerabilidade, aspectos culturais, sociais e potencialidades. Para tanto, sugere-se:

- a) conhecer a história do território, principais características e marcas [históricas], laços e relações existentes entre as famílias (inclusive com famílias de outros territórios), identidades coletivas, grupos de interesses, manifestações culturais, serviços locais e aprimorar esse conhecimento por meio da compreensão do significado desse território para adultos, jovens, idosos, lideranças locais;
- b) identificar se há indivíduos na família que passam por discriminações – de sexo, idade, cor ou racismo, estado civil, religião, por de ciência, doença, orientação sexual ou aparência -, que podem levar à exclusão social que limite ou reduza as oportunidades de acesso a serviços e bens produzidos pelo conjunto da sociedade, ou que levem a qualquer distinção que tenha por m alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento;
- c) identificar situações de fragilização de vínculos que levam ao isolamento ou mesmo decorrentes de migrações;
- d) considerar a configuração familiar, as potencialidades existentes na família e no território, o ciclo vital da família, a organização familiar (hierarquias, fronteiras e coalizões) e as redes de relações da família (com quem conta, para que e quando). Esse conhecimento sobre o território e sobre as famílias é construído e modificado pela ação de busca ativa (no sentido mais extenso do termo), que permite ter uma visão mais acurada do chão onde as vulnerabilidades e potencialidades acontecem e dos recursos que se dispõem no trabalho social com as famílias (BELO HORIZONTE, 2013, p. 46).

Tais procedimentos fazem referência à procura intencional como forma de conhecer o território e suas famílias e de alcançar aquelas que normalmente não acessam os serviços públicos, colocando-se à margem da rede de proteção por diversos fatores. Esse “caminhar” pelo território pode ser realizado de várias maneiras, como nos apontam as Orientações Técnicas do CRAS (2009, p. 30):

[...] São estratégias de busca ativa: deslocamento da equipe de referência para conhecimento do território; contatos com atores sociais locais (líderes comunitários, associações de bairro etc); obtenção de informações e dados provenientes de outros serviços socioassistenciais e setoriais; campanhas de divulgação, distribuição de panfletos, colagem de cartazes e utilização de carros de som.

Neste aspecto, a busca ativa constitui-se de grande relevância nas ações territoriais. A sua execução tende a criar uma ambiência de trabalho constituída por meio de diagnósticos socioterritoriais, registro e qualificação das informações. Essas medidas pressupõem que as ações desenvolvidas sejam orientadas por instrumentos de planejamento e tenham intencionalidade clara. Alcançar esse patamar pode significar, entre outras coisas, a superação do agir fragmentado - baseado na urgência e na demanda espontânea - para assumir uma atitude preventiva e proativa quanto à atuação.

As ações preventivas e proativas precisam estar balizadas pelo conhecimento do território, propiciado tanto pelas informações produzidas pelo órgão gestor, quanto pela visão técnica sobre a realidade, o que possibilita confrontar e complementar as informações anteriormente disponibilizadas e ressignificar a atuação do poder público no território.

A assunção da postura descrita possibilitaria aos equipamentos públicos da proteção social básica desenvolver seu trabalho de forma a reduzir as ações reativas, de construção de respostas somente às situações colocadas. A partir do conhecimento das famílias e do território, seria possível também desenvolver ações que se antecipem às situações de vulnerabilidade ou evitem seu agravamento

A proposta é que a busca do usuário pelo território seja planejada a partir de diagnósticos socioterritoriais previamente construídos. A NOB-SUAS (2012), no seu artigo 20, orienta que tais diagnósticos devem ser elaborados com o intuito de identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais, de forma a conhecer as demandas e potencialidades dos microterritórios. Além disso, diagnósticos voltados para as situações socioterritoriais precisam adquirir dinamicidade, sendo redimensionados e atualizados pela ação dos serviços, descortinando situações antes não percebidas e produzindo novos conhecimentos sobre a realidade por meio da atuação das equipes técnicas junto às famílias e suas formas de organização e interação no território.

Outra estratégia de realização da busca ativa é a utilização de dados das famílias do território de atuação do CRAS provenientes do Cadastro Único de Programas Sociais - CadÚnico, entre elas, dos beneficiários do BPC; do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e do PBF (incluindo aqueles em situação de descumprimento de condicionalidades). Essa constatação sugere que a busca ativa precisa ter intrínseca interface com a função de vigilância socioassistencial, que, como esclarecido anteriormente, é definida como a área de gestão da informação responsável por produzir informações sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos, além de instituir processos avaliativos relativos à oferta e à demanda de serviços assistenciais.

Nesses termos, a execução da ação de busca ativa traduz a responsabilidade do Estado de ir ao encontro daqueles que apresentam maior vulnerabilidade ou dificuldade de acessar os serviços públicos, seja por descrédito, por ausência de motivação ou por desconhecer seus direitos. Tal ação expressa a conduta de dar visibilidade à parcela significativa da sociedade

brasileira que, por muitas razões, permaneceram às margens do processo de desenvolvimento social do país (BRASIL, 2014)²³.

Sugere-se, nessa conjuntura, pensar a busca ativa enquanto estratégia central na perspectiva da gestão territorial, na medida em que a proposta é ir em busca das situações de desproteção, “do sujeito real”, rompendo com a prática usual da gestão pública de aguardar o surgimento da demanda. Assim, a comunicação e a gestão da informação emerge como central no contexto da busca ativa, de forma que um sistema de informação estruturado é essencial para realização dessa ação.

No primeiro capítulo, discutiu-se o tema do território e sua relação com as políticas públicas, enquanto no segundo a questão do território foi abordada no âmbito da assistência social, focando na análise da reorganização da política de assistência social no Brasil, a partir de sua perspectiva socioterritorial.

No próximo capítulo, a partir do alinhamento com as prescrições nacionais, será retratado como a territorialidade emerge na agenda local. Ao longo do texto, buscar-se-á apresentar o marco legal e as características gerais da estrutura de gestão das políticas sociais do município de Belo Horizonte, dentre as quais a de assistência social, com ênfase na delimitação, na organização e na gestão dos territórios da Proteção Social Básica no município.

²³ No "Plano Brasil Sem Miséria" a busca ativa refere-se à localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias em situação de extrema pobreza, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social, a busca ativa neste contexto se desdobra em três estratégias: i) a inclusão e atualização no Cadastro Único; ii) a possibilidade de acesso a benefícios como o PBF, o Bolsa Verde, o Fomento a Atividades Produtivas, o PETI e o BPC, no caso das famílias que atendam os critérios de elegibilidade; iii) a segurança de que as famílias extremamente pobres tenham acessos aos serviços sociais básicos de saúde, saneamento, educação, assistência social, trabalho e segurança alimentar e nutricional, entre outros (MDS, Brasil Sem Miséria, Caderno Técnico, 2011).

4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE E A DIMENSÃO TERRITÓRIAL

O presente capítulo discorre sobre o processo de territorialização da política de assistência social no município de Belo Horizonte e aponta como foram sendo delineados o processo de gestão e os principais mecanismos de coordenação institucional. Parte-se da discussão sobre as mudanças ocorridas no modelo de gestão das políticas sociais adotadas pelo município em questão, especialmente nas reformas administrativas dos anos 2000. Estas, por sua vez, inseridas em um contexto mais amplo de debate no cenário nacional de reforma do Estado e da necessidade de ganhos de eficiência por meio da adoção de medidas alinhadas aos princípios da descentralização, intersectorialidade e territorialidade. Tais medidas acarretaram implicações diretas na configuração da política de assistência social em Belo Horizonte. Em seguida, procura-se delinear a identificação e o mapeamento dos territórios da proteção social básica, implementação e expansão dos CRAS, considerando também as concepções que permearam esse processo.

4.1 O processo de institucionalização da perspectiva territorial na política social do município de Belo Horizonte

A adoção da perspectiva territorial como estratégia de gestão das políticas sociais no município de Belo Horizonte é identificada a partir de reformas realizadas na sua macroestrutura administrativa²⁴. Como explicado brevemente acima, tais reformas se situam em um contexto mais amplo de discussões e revisões do papel do Estado, empreendido no cenário nacional ao longo dos anos 90 e colocado em curso a partir dos anos 2000 pela PBH. Presente no debate em torno do imperativo da inovação na gestão pública, a territorialização se inscreve na lógica que guiava as mudanças no município como estratégia de planejamento e organização da política pública ao lado da descentralização, da intersectorialidade e da ampliação de mecanismos de participação popular (BELO HORIZONTE, 2001).

Mourão (2010) dedica-se à análise da institucionalização da intersectorialidade no município de Belo Horizonte, a partir da qual se observa que as reformas administrativas

²⁴ Lei número 8.146, de 29 de dezembro de 2000 e decretos 10.496, de 13 de fevereiro de 2001; 10.554, de 15 de março de 2001; 11.986 de 11 de março de 2005.

colocaram na agenda a adoção de novos mecanismos de gestão pública capazes de contribuir de maneira mais assertiva com o desempenho dos aparatos burocráticos do Estado, buscando novas formas de governança para a cidade. Com isso, a reforma administrativa da PBH, instituída pela Lei Municipal nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000, continha em sua diretriz quatro eixos fundamentais, a saber: descentralização político-administrativa, intersectorialidade, participação cidadã e investimento em sistemas de informação.

O desenho estabelecido na reforma mencionada, segundo Santa Rosa (2001), seria operacionalizado por três princípios: flexibilidade, transparência no processo decisório e o estabelecimento de instrumentos de controle, monitoramento e avaliação. A flexibilidade possibilitaria a adaptação do aparato normativo e das estruturas técnicas, financeiras e operacionais aos enfoques multidisciplinar e intersectorial. A transparência estaria vinculada ao aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular e do fortalecimento dos conselhos setoriais das políticas sociais e urbanas. O controle, o monitoramento e a avaliação estariam ligados à criação de instâncias de coordenação e ao aperfeiçoamento de mecanismos para viabilizar maiores aproximação e articulação entre os agentes públicos e privados e a comunidade local, considerando as especificidades dos territórios.

Para viabilizar suas principais diretrizes e princípios, o desenho instituído pela reforma apresentava importantes alterações na estrutura da PBH, dentre as quais a mais relevante para a discussão em tela se refere à estrutura da gestão instituída por meio da criação da Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social - SCOMPS. Sob a coordenação desta secretaria encontravam-se subordinadas sete importantes “temáticas” das políticas sociais: Assistência Social, Cultura, Direitos de Cidadania, Educação, Esportes, Política de Abastecimento²⁵ e Saúde²⁶.

Entre os novos arranjos institucionais estabeleceram-se também as Secretarias de Coordenação de Gestão Regional - SCOMGER nas nove regionais administrativas do município²⁷. Essas secretarias seriam diretamente responsáveis pela coordenação da execução

²⁵ Atualmente denominada Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional.

²⁶ Além da SCOMPS, criaram-se também outras quatro secretarias de coordenação de nível central: Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental - SCOMURB, Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral - SCOPLAM, Secretaria Municipal de Coordenação de Finanças - SCOMF e a Secretaria Municipal de Coordenação de Administração e Recursos Humanos - SCOMARH.

²⁷ As Regiões Administrativas de Belo Horizonte são subdivisões gerenciais do município, sendo elas: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. As duas primeiras regiões administrativas foram criadas em 1973, no mesmo ano de criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte. As outras sete foram instituídas no ano de 1985, pela Lei Municipal nº 4.158. Na reforma administrativa implantada em 2000, o município alterou o *status* institucional dessas divisões territoriais para Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional para agilizar o processo de descentralização e coordenação de

de serviços tanto da área urbana quanto das políticas sociais nos âmbitos regional e local, por meio da criação de duas secretarias subordinadas: a Secretaria Regional Adjunta de Serviços Sociais e a Secretaria Regional Adjunta de Serviços Urbanos. (BELO HORIZONTE, 2000).

As inovações previstas pela reforma administrativa de 2000, promovidas pela gestão de 1997-2000, representaram, em certa medida, uma perspectiva de continuidade dos modelos de gestão adotados pelo mandato anterior, de 1993-1996²⁸, que tinha dentre os compromissos de campanha a reestruturação da política de assistência social, conforme preconizada pelas LOAS. A continuidade é percebida pela manutenção de diretrizes centrais, tais como: i) a instituição de mecanismos de gestão de proximidade ou territorialidade; ii) o fortalecimento dos canais de participação popular na administração pública; iii) a implantação de um sistema integrado de informação e iv) a introdução de ações baseadas nos princípios da intersectorialidade e integralidade na gestão pública municipal.

Vale enfatizar que um dos elementos presentes na avaliação da PBH que fomentaram a necessidade de realização da reforma administrativa foi o reconhecimento da necessária aproximação da oferta de serviços públicos às populações residentes em territórios geograficamente mais afastados do centro. Territórios nos quais se concentravam um conjunto de situações de vulnerabilidades e riscos sociais cujas respostas às necessidades e demandas dessa população, por meio dos serviços, se encontravam necessariamente pouco acessíveis. Entre os principais problemas identificados pelo município encontrava-se:

[...] fragmentação das políticas sociais e urbanas; a sobreposição de ações; o desperdício de recursos; a dificuldade de identificação de demandas e de atendimento satisfatório às necessidades da população residentes nas áreas de risco (BELO HORIZONTE, 2011, p. 17).

Nesse sentido, o processo de descentralização político-administrativo contou, nas nove regionais administrativas do município e sob a coordenação de cada SCOMGER, com a Secretaria Regional Adjunta de Serviços Sociais que seria então a principal interlocutora entre as necessidades dos territórios, a oferta dos serviços sociais regionais e as secretarias de nível central, em especial a SCOMPS. Mourão (2011, p. 59) assevera essa situação ao afirmar que

Era importante para a administração montar esta estrutura para que os serviços fossem descentralizados, pois, naquele momento, as secretarias temáticas do nível central apresentavam dificuldades em responder em tempo hábil a todas as demandas

programas e atividades adequados às particularidades de cada região da cidade. Após a reforma de 2005 foram denominadas de Secretarias de Administração Regional Municipal - SARMUs, basicamente com as mesmas funções.

²⁸ É na gestão da Frente BH Popular (1993-1996), que se observam maiores avanços na implementação de um modelo municipal descentralizado e uma ampliação considerável da participação da sociedade civil (MOURÃO, 2010).

oriundas da população. Existiam diversos serviços e ações, mas avaliava-se que a execução encontrava dificuldades de identificação do público e focalização das políticas.

Por meio desse processo de transformação, a diretriz da descentralização foi desde então incorporada ao novo organograma da prefeitura através da definição de novas secretarias, gerências e serviços com atribuições e responsabilidades previstas nos decretos publicados naquele contexto. Dessa forma, a adoção da territorialidade como diretriz dessa reforma foi incorporada a partir do crescente uso da análise espacial de dados e de mecanismos sofisticados de georeferenciamento e informações socioterritoriais. Assim, a lógica territorial vem sendo adotada no município desde os anos 90, impulsionada pela realização dos Orçamentos Participativos (OPs)²⁹ e traduzida nos distintos mecanismos de planejamento urbano utilizados frente às intervenções nas áreas de grande concentração de situações de pobreza e de vulnerabilidade social, denominadas por vilas e favelas³⁰ (MOURÃO, 2011).

Além dessa experiência, importantes índices que vinham sendo elaborados sob a coordenação da Secretaria de Planejamento convergiram para a produção de diagnósticos territoriais mais completos e condizentes com os problemas das realidades locais. O principal deles é o Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU, desdobrado a partir do Índice de Vulnerabilidade Social e do Índice de Vulnerabilidade da Saúde (IVS)³¹. Agregados a outros indicadores sociais, esses índices subsidiaram a produção do “Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte”, instrumento de planejamento que passaria a orientar o investimento dos recursos públicos e a implementação das políticas sociais e urbanas no município (BELO HORIZONTE, 2011, p. 18).

No esteio desse processo, a SCOMPS inaugurou um programa que tem como uma de suas finalidades a busca pela garantia de maiores resolutividade e acessibilidade a bens e

²⁹ O Orçamento Participativo foi implantado em Belo Horizonte em 1993 em uma iniciativa vinculada ao planejamento da cidade. A articulação e a integração do Programa BH Cidadania e o Orçamento Participativo - OP se concretizam através de um mecanismo desenvolvido para impulsionar a aprovação de intervenções nas áreas nas quais o Programa atua, de forma a atribuir uma pontuação aos empreendimentos pré-selecionados que se encontram aí localizados. São conferidos pesos diferenciados a estas demandas, no sentido de uma discriminação positiva, buscando-se favorecer suas possibilidades de aprovação e, assim, reforçar a urbanização destas áreas e ampliar a rede de proteção às populações aí residentes (BELO HORIZONTE, 2007, p. 08).

³⁰ Refere-se aqui ao Orçamento Participativo, ao Plano Diretor Municipal, à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS e ao Plano Global Específico - PGE.

³¹ O IQVU-BH foi desenvolvido pela Secretaria de Planejamento em conjunto com uma equipe multidisciplinar da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-MG, com patrocínio do Fundo de Incentivo à Pesquisa do conjunto PUC-MG/FAPEMIG/CNPq e concluído em setembro de 1996. O IVS também foi desenvolvido em parceria entre as Secretarias de Planejamento e de Desenvolvimento Social com a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da PUC-MG. Ambos os indicadores foram aplicados nas 81 unidades de planejamento (áreas de vilas e favelas) definidas pelo Plano Diretor (MOURÃO, 2011).

serviços públicos à população vulnerabilizada, denominado de "Programa BH Cidadania"³². Esse programa representava então uma estratégia territorial da SCOMPS a partir da qual estariam articuladas todas as temáticas sob sua gestão. Um dos pontos de inovação era o de alterar a lógica setorial e fragmentada na qual operavam as diversas políticas e programas sociais presentes até então no município. Para tanto, o "Programa BH Cidadania" dispunha dos seguintes princípios norteadores:

1) Descentralização: dimensão executiva do processo de implementação de políticas públicas; 2) Intersetorialidade: integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais nas fases de formulação, execução e monitoramento; 3) Territorialidade: incorporação da noção de diversidade das demandas por região de planejamento; 4) Participação cidadã: ampliação dos mecanismos de inserção da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (BELO HORIZONTE, 2003, p. 06).

O ganho de maior efetividade e eficácia das ações públicas presente nos eixos estratégicos do referido programa almejava garantir o acesso às políticas sociais de educação, saúde, assistência social, esportes, cultura e trabalho por meio da prestação integrada de intervenções e atenções às populações residentes nas áreas selecionadas para a sua implantação. Nesse sentido, cada política social das secretarias subordinadas à SCOMPS assumiu o compromisso de atuar de forma articulada e integrada, tendo por objetivo comum a tradução e a materialização de suas intervenções em inclusão social.

O referido Programa estava organizado em duas dimensões distintas e interdependentes, uma de natureza estratégica envolvendo a articulação e a integração de ações das políticas sociais e urbanas presentes nos territórios e outra relacionada à construção de um equipamento próprio, denominado "Espaço BH Cidadania", agregando no seu interior um conjunto de serviços até então inexistentes nos territórios. As duas dimensões, estrategicamente estruturadas, guiavam-se pela interlocução do então novo equipamento - o "Espaço BH Cidadania" - com a política de assistência social e seus serviços em implantação, além dos equipamentos públicos mais consolidados (escolas, unidades de saúde, centros culturais), que atendiam a população adstrita ao território. Pressupunha também a incorporação das instituições não governamentais e a valorização das organizações sociais e comunitárias.

Em defesa do modelo, o desenho proposto objetivava viabilizar “experiência horizontais de coordenação e gestão, com ênfase na articulação e no fortalecimento de redes de cooperação” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 12). Para fomentar as ações coordenadas, os

³² O nome completo do Programa BH Cidadania é Programa de Desenvolvimento Integrado dos Assentamentos Subnormais.

principais mecanismos estabelecidos foram: i) instituição de instâncias de coordenação nos três níveis de governo; ii) reuniões colegiadas com a participação de representantes dos níveis centrais, regionais e locais; iii) instrumentos informatizados de planejamento, monitoramento e avaliação das ações e vi) realização de fóruns e seminários periódicos visando ao aprimoramento e à apropriação da metodologia pelos atores sociais e, em especial, pelos executores da política "na ponta".

A perspectiva quanto à coordenação e à articulação entre as diversas políticas sociais no município era de que se dariam por meio da condução em uma única secretaria, a SCOMPS. No entanto, nos primeiros anos de sua implementação ocorreram problemas de ordem políticas, administrativa e financeira, assim como a resistência por parte de algumas temáticas, dentre outros problemas³³ que não cabem ser aprofundados nesse trabalho. Somados, tais imbróglios contribuíram para com a reformulação da estrutura organizacional da PBH implementada em 2001, como descrito anteriormente.

Em 2005 o município realizou uma nova reforma administrativa a partir da qual a SCOMPS passou por uma alteração substantiva e ganhou uma nova nomenclatura: Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS). As políticas de Saúde e de Educação deixam de estar subordinadas à coordenação dessa nova secretaria para assumirem pastas próprias, além da Cultura, que passou a se tornar fundação pública.

Essa alteração implicou na permanência das Secretarias de Assistência Social, de Abastecimento, de Direitos de Cidadania e de Esportes, que tornaram-se adjuntas, sob a coordenação da então instituída SMPS. As alterações realizadas foram complexas e impactaram de forma significativa na reorganização da gestão no município. Segundo Bronzo (2005), tais dificuldades ocorreram devido à fragilidade institucional para alterar a forma tradicional como as políticas operavam, para além do fato de que a reforma lidava com questões macroestruturais, difíceis de serem operacionalizadas. Nas palavras da autora,

Tratava-se de uma grande responsabilidade, mas sem contar com a legitimidade e os meios para efetivar a tarefa árdua de colocar para operar juntos setores consolidados (educação e saúde) com outros menos consolidados (assistência), pressupondo uma alteração nas rotinas, prioridades e formas de organizações anteriores à reforma (BRONZO, 2005, p. 215).

A fim de garantir a manutenção dos princípios que inspiraram a primeira reforma, foram instituídos novos mecanismos de coordenação intragovernamental. Dessa forma, foram criadas as Câmaras Intersetoriais de Políticas Sociais - CIPS, que passaram a assumir a responsabilidade por regular programas e ações, além de monitorá-los e avaliá-los. Sob esse

³³ Para aprofundar-se sobre essa questão, ver Mourão (2011).

prisma, foi criada também uma Gerência de Coordenação do Programa BH Cidadania no âmbito da SMPS e o Grupo Técnico de Assessoria e Monitoramento - GT-BH Cidadania, constituindo-se em instâncias gestoras do Programa na cidade.

Nas regionais estabeleceram-se os Colegiados de Coordenação Regional - CCR, que foram substituídos pelos Núcleos Intersetoriais de Políticas Sociais - NIR no período de 2005 a 2011, quando os CCRs foram reativados. Foram instituídas ainda as Gerências Regionais de Políticas Sociais - GERPS, que teriam a atribuição de promover as articulações intersetoriais necessárias em âmbito regional, além de remeter ao GT BH Cidadania e à CIPS as demandas e o planejamento das ações. No nível local foram instituídas as Comissões de Coordenação Local - CCL, instância instituída com a atribuição de coordenar o "Programa BH Cidadania" nos territórios. O quadro 06 busca sistematizar a organização e as instâncias de gestão instituídas após reforma de 2005.

Quadro 06: Síntese das instâncias de coordenação do Programa BH Cidadania

Organização administrativa	Instâncias de Gestão	Composição
Nível central	Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS)	Secretários das seguintes pastas: Políticas Sociais/SMPS; Saúde/SMSA; Educação/SMED e Secretarias de Administração Regional - SCOMGER.
	GT BH Cidadania Gerência de coordenação do Programa BH Cidadania	Técnicos da SMPS (Gerência de coordenação do BH Cidadania); SMSA, SMED, Esporte (SMES), das Adjuntas de Assistência Social (SMAAS) e Segurança Alimentar (SMSAN) e Gerência de Transferência de Renda;
	Grupo de Trabalho (GT BH Cidadania com as Regionais)	Gestores e técnicos da SMPS, SMSA, SMED, SMES, SMAAS, SMSAN, Coordenadoria dos Direitos da Cidadania (SMADC), Fundação Municipal de Cultura (FMC) e Gerentes Regionais de Políticas Sociais (GERPS).
Nível Regional (Gerencial e executivo)	Colegiado de Coordenação Regional (CCR). Extinto em 2005 e reativado em 2011	Gerentes Regionais de Políticas Sociais, Coordenadores de BH Cidadania/CRAS
Nível Local (Executivo)	Comissão de Coordenação local (CCL)	Coordenador do BH Cidadania/CRAS, gerente dos centros de saúde, diretores de escola, técnicos das secretarias temáticas envolvidos na gestão do Programa, gestores de outros equipamentos públicos existente na base local (Escolas Estaduais, Centros Culturais, etc)

Fonte: Adaptado de Veiga e Bronzo (2014)

Segundo as normativas do "Programa BH Cidadania", a CCL representaria uma estrutura de coordenação a partir da articulação entre várias organizações públicas e privadas

e com representação da comunidade. Essa Comissão tinha como intuito o fomento à criação e à articulação de redes locais para a gestão das políticas sociais nos territórios, de forma a integrar objetivos, a investir em atuação conjunta e a sistematizar procedimentos com finalidade de prover e ampliar o acesso a bens e serviços públicos de forma inclusiva e participativa. Isto significava também o desafio para que os processos e as ações fossem articulados dentre os próprios órgãos governamentais (regionais e centrais) para que à luz das orientações construídas a CCL pudesse cumprir seus objetivos.

Na composição da CCL estavam previstas as participações dos coordenadores dos Núcleos de Apoio à Família - NAFs/CRAS, gerentes dos centros de saúde e dos centros culturais, diretores de escolas, técnicos das demais secretarias envolvidas no Programa, gestores de outros equipamentos públicos municipais e ou estaduais, representantes de entidades não governamentais e pelo menos dois representantes da comunidade. O ator social ao qual foi atribuída a responsabilidade de coordenar essa estrutura foi o coordenador do NAF, ainda de maneira informal, uma vez que esse cargo não existia na estrutura administrativa da PBH.

A partir dessa nova reforma administrativa, com a saída de políticas consolidadas como a Saúde e a Educação do escopo de coordenação das Políticas Sociais, é possível dizer que o Programa BH Cidadania deixa de ocupar expressivo espaço na agenda da PBH a medida em que a colaboração dessas políticas passa a ocorrer a partir de articulações e ligações institucionais fragilizadas, mesmo considerando as novas instâncias de gestão estabelecidas e a criação de uma gerência responsável diretamente pelo Programa, que de forma direta contribuíram para a permanência de diferentes espaços de articulações e discussões na PBH.

Com o propósito de ampliar e fortalecer os instrumentos de coordenação, foi criado o cargo de coordenador de CRAS e do "Programa BH Cidadania" (denominado "Coordenador de Equipamento Municipal de Apoio à Família e à Cidadania"), por meio da Lei Municipal no 9.235, de 26 de julho de 2006. Essa medida conferiu institucionalidade na estrutura da PBH àquela função, então exercida informalmente desde a criação da experiência piloto do "Programa BH Cidadania" e dos NAFs, no ano de 2002.

Ressalta-se, portanto, o esforço de institucionalizar formas de coordenar e integrar as políticas sociais no município, por meio da criação de estratégias para minimizar e superar a fragmentação e o isolamento por meio da qual operavam as políticas públicas. No entanto, percebe-se que a incorporação dos princípios e o nível de comprometimento com os fundamentos das reformas se deu de maneira diversa entre as diferentes secretarias envolvidas

na execução da proposta. Todavia, para os fins da presente pesquisa, serão discutidos na próxima seção elementos presentes na relação entre a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e o processo de institucionalização do princípio da territorialização em Belo Horizonte.

4.2 Política de Assistência Social e territorialização: a complexa tarefa de convergir princípios e diretrizes nacionais com a realidade municipal

Conforme discutido na seção anterior, o princípio da territorialização esteve presente no debate das políticas sociais no município de Belo Horizonte desde os anos 90 e de maneira mais institucionalizada a partir da reforma administrativa de 2000/2001. A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS teve uma atuação significativa no sentido de materializar ações convergentes com o princípio da territorialização. No contexto local, os NAFs - os primeiros equipamentos públicos de caráter socioassistencial - foram implantados vinculados à proposta do "Programa BH Cidadania", tendo ficado a cargo da política de assistência social a coordenação e a articulação em nível territorial das ações do Programa.

A SMAAS implantou em Belo Horizonte em 2002, 09 (nove) Núcleos de Apoio à Família – NAFs como serviço da política municipal de assistência social, de base local, nas áreas de vulnerabilidades demarcadas pelo Programa BH Cidadania. O NAF/CRAS foi criado como um serviço da política municipal de assistência social para atuar com as famílias em seu contexto comunitário, visando o fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais, contribuindo, assim, para a inclusão social. É importante destacar que Belo Horizonte implantou equipamentos da assistência social em territórios vulneráveis, antes mesmo da aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (BELO HORIZONTE, 2008, p. 16).

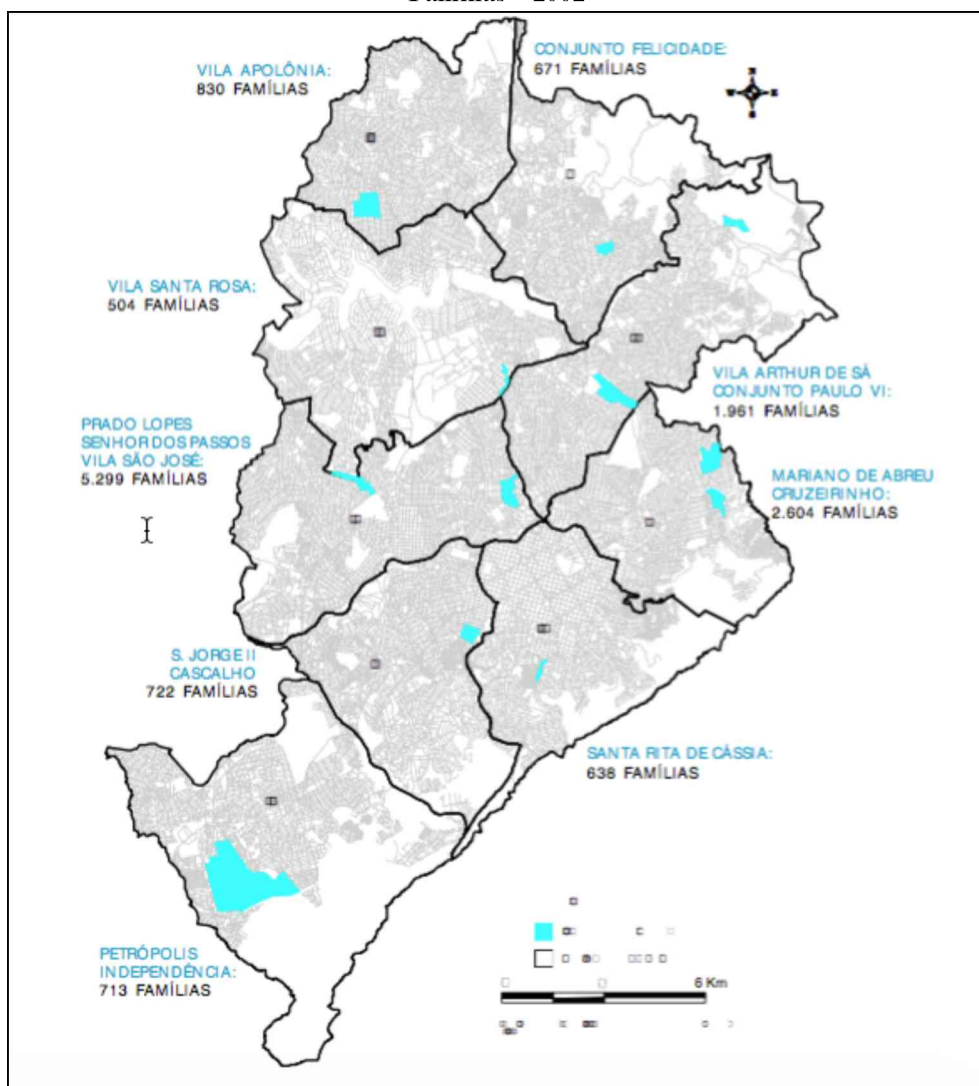
A partir da utilização dos indicadores sociais produzidos, o município georeferenciou os territórios considerados críticos e com baixa infraestrutura física e social, colocando em prática a experiência piloto do Programa BH Cidadania e dos NAF's³⁴. A proposta inicial guiou-se por implantar um NAF em cada uma das 09 regionais administrativas da cidade. Essa experiência visava a concentrar o atendimento sobre a parcela da população em situação de maior vulnerabilidade social, inicialmente referenciando, em média, 600 famílias.

Os primeiros territórios eleitos foram: Independência/Barreiro; Vila Santa Rita (Centro-Sul), Cruzeiroinho (Leste); Vila Artur de Sá (Nordeste), Vila Senhor dos Passos

³⁴ As áreas piloto foram assim denominadas nas nove regionais administrativas da cidade, onde teve início a implantação dos NAFs e do Programa BH Cidadania a partir de 2002.

(Noroeste), Conjunto Jardim Felicidade (Norte), Vila São Jorge I e II (Oeste), Vila Santa Rosa (Pampulha) e Vila Apolônia (Venda Nova), como demonstrado pela figura 03:

Figura 03: Demarcação das áreas-piloto do Programa BH Cidadania e dos Núcleos de Apoio às Famílias – 2002



Fonte: Revista Pensar BH, 2002

No âmbito do "Programa BH Cidadania", além do NAF, a Assistência Social ofertou ações de sociabilidade por meios dos Programas: "Casa do Brincar" (0 a 05 anos), Socialização Infanto-juvenil (06 a 14 anos), Programa para Jovens (15 a 18 anos) e Grupos de Idosos (acima de 60 anos). Nas normativas legais, que fundamentaram a criação dos NAFs e sua expansão, destacou-se o seu papel de organização e de articulação na construção e na consolidação do sistema de base local da Política Municipal de Assistência Social, atualmente reformulado e tipificado como de Proteção Social Básica. Segundo estabelece a Instrução Normativa PBH/SMAS 001, o NAF se constituía enquanto:

(...) um serviço de caráter preventivo da Política Municipal de Assistência Social, de base local, que atua de forma sistemática e intersetorial com as famílias em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar (...) cujo objetivo geral é contribuir para a inclusão social através do fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais (BELO HORIZONTE, 2002, p. 02).

O processo de implantação dos NAFs apresentava em seu desenho a necessidade da realização de diagnósticos dos territórios para além dos dados já conhecidos pelo município e sistematizados no já mencionado “Mapa de Exclusão Social”. Nesse sentido, a lógica de planejamento das ações a serem desenvolvidas pelo "Programa BH Cidadania" em cada território implicava no esforço de ampliação de mecanismos de participação de moradores das áreas de abrangência do Programa, lideranças comunitárias, representantes das outras políticas sociais atuantes nos territórios, representantes da sociedade civil organizada, entidades socioassistenciais e organizações não governamentais, dentre outros atores relevantes na construção de um diagnóstico mais abrangente sobre o território em questão.

Sob a responsabilidade do coordenador de cada NAF e contando com o suporte das instâncias criadas para coordenação e articulação do "Programa BH Cidadania", foram realizados os primeiros diagnósticos dos territórios com a participação dos atores locais e da comunidade. Como resultado dos diagnósticos e dos planejamentos locais, previu-se a elaboração dos Planos de Ação Local³⁵, instrumentos que deram direcionamento às ações realizadas por cada ator social e política presente no território, cujos objetivos comuns eram a busca pela integração das políticas, a promoção da inclusão social e a ampliação da participação social.

Embora as especificidades de cada território acabassem por delinear distintas prioridades e adequações nas intervenções, destaca-se que, de uma maneira mais genérica, os nove territórios pilotos guardavam algumas semelhanças no que se refere às situações de desproteção social presentes, tais como: i) moradias localizadas em ocupações desordenadas e em precárias condições de habitabilidade; ii) elevados índices de situações de vulnerabilidade social; iii) precariedade quanto à infraestruturas física (saneamento básico, drenagem, etc); iv) baixa infraestrutura social, caracterizada pela insuficiência e/ou inexistência de espaços de convivência coletiva e de realização de atividades de esporte e lazer e v) elevados índices de

³⁵ Se bem utilizado, o Plano de Ação Local é um poderoso instrumento para guiar a ação governamental e para articular governo e comunidade através do estabelecimento das prioridades de intervenção em cada um dos eixos estratégicos do Programa (educação, saúde, sociabilidade, inclusão produtiva) (BRONZO, 2005, p. 226).

violência urbana e de desagregação social, dentre outros identificados nas ferramentas informacionais. (BELO HORIZONTE, 2007)

Esse processo de implementação da perspectiva intersetorial de planejamento local conviveu, entretanto, com problemas de naturezas diversas, conforme apontado na seção anterior, o que contribuiu para a maior responsabilização da assistência social quanto à promoção das articulações no território. Responsabilização essa que fora reforçada, segundo Magalhães e Corrêa (2004), pela cobrança desigual, por parte do governo municipal, do envolvimento das diferentes políticas sociais e pela crescente perda de centralidade do "Programa BH Cidadania" na agenda do município a partir de 2003, acentuada pela reforma administrativa de 2005.

Mourão (2010) também identifica "constrangimentos administrativos e políticos" decorrentes da reforma de 2005, a partir da qual as secretarias de saúde e de educação (principais parceiros intersetoriais locais da assistência social) deixaram de estar hierarquicamente subordinadas à política social. Dessa forma, esses órgãos passaram a dialogar com as demais políticas a partir de um "outro lugar", demandando das instâncias coordenadoras do Programa BH Cidadania maior habilidade para vinculá-las às ações deste programa.

Os constrangimentos citados são compreensíveis especialmente se comparados ao processo de institucionalização e de construção de legitimidade que a assistência social vivenciava em âmbito federal no mesmo período, o que pode ser ilustrado pela implementação do SUAS. Ou seja, apesar da sua vinculação ao Programa BH Cidadania, o NAF representava uma estratégia nacional de implementação do SUAS. Nessa época foram aprovados importantes instrumentos normativos como a PNAS e a NOB-SUAS - 2005, que desde então passaram a orientar a reformulação da política de assistência social em todo o país. Nota-se que, nesse processo, a territorialização assumiu no âmbito do SUAS um princípio estratégico balizador da implantação dos serviços socioassistenciais, especialmente para os NAFs/CRAS, uma vez que este, mesmo em processo de transição, passou a constituir-se no principal equipamento de base territorial responsável pela oferta dos serviços de proteção básica do Sistema.

Vale lembrar que o SUAS se constituiu a partir de uma concepção de um sistema de gestão descentralizado e participativo, através da institucionalização de "padrões mais estáveis de financiamento e corresponsabilidades, por meio da construção de critérios de partilha pautados em indicadores e diagnósticos socioterritoriais" (BELO HORIZONTE, 2008, p.14). Esperava-se, portanto, um papel protagonista dos órgãos gestores da política de

assistência social para expandir a implantação do SUAS de forma articulada às demais políticas sociais, assim como a busca por estratégias para o referenciamento da rede de serviços socioassistenciais presentes nos territórios.

Para Albuquerque (2013) a existência do NAF em Belo Horizonte se constituiu a partir de dois movimentos paralelos aos processos de níveis nacional e local: “o modelo de intersectorialidade do BH Cidadania – cujo desenho estava em curso – e o modelo de gestão da Assistência Social enquanto setor específico” (ALBUQUERQUE, 2013 apud BELO HORIZONTE, 2013, p. 22). Assim, apesar da sua vinculação ao Programa BH Cidadania, o NAF/CRAS compunha a estratégia nacional de implementação do SUAS e a assistência social no município via-se diante da complexa tarefa de dar continuidade à implementação das ações iniciadas a partir do projeto anunciado pela Reforma Administrativa de 2000/2001 e modificado pelo novo desenho institucional da reforma de 2005. O que resultou em um contexto institucional diverso, caracterizado pelo limitado grau de governabilidade e sustentação de decisões estratégicas junto às demais políticas e, ao mesmo tempo, a assistência precisava buscar meios de dar corpo às prescrições nacionais advindas do arcabouço normativo do SUAS.

Observa-se que, mesmo perante aquele contexto institucional adverso, a continuidade da implementação de ações convergentes por parte das diversas políticas sociais e, de fato, orientadas ao contexto territorial local. O NAF permaneceu como o ator local por excelência, destinado a promover as articulações necessárias à promoção do princípio da territorialidade nas regiões de atuação do Programa BH Cidadania e foi, simultaneamente, se consolidando de forma consistente no principal de equipamento público do SUAS em Belo Horizonte.

A partir das prescrições normativas previstas pela PNAS e pela NOB-SUAS-2005, o município inicia um processo de reformulação do NAF, adotando como estratégia a sistematização das atividades prescritas pela “Metodologia do Trabalho Social com Famílias e Comunidades nos Núcleo de Apoio à Família” (BELO HORIZONTE, 2007). Dessa forma, foi realizada gradativamente a transição do modelo NAF para a concepção do CRAS, processo esse que ficou conhecido no município pela denominação NAF/CRAS.

Os territórios de abrangência, que, como colocado anteriormente, até então referenciavam em média 600 famílias, foram ampliados para um universo de 5.000 famílias, em atenção às prescrições da PNAS relativas aos municípios denominados de metrópoles e para atender aos requisitos de adesão à habilitação de gestão plena do SUAS no município. Fundamentada pelas alterações propostas, a própria noção de referenciamento passou a

adquirir um novo sentido para o equipamento³⁶, tendo em vista as expectativas anunciadas nos documentos de nível federal em relação à capacidade de atendimento dos municípios conforme seu porte³⁷, como demonstrando no capítulo anterior.

Além disso, as determinações nacionais passaram a enfatizar a necessidade de os serviços prestados pelo SUAS darem prioridade ao conjunto de famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, em particular o PBF, o PETI e o BPC. Essa determinação foi traduzida por meio da Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009, que aprovou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS e determinou os procedimentos para a integração da gestão entre os serviços ofertados e benefícios concedidos. O objetivo dessa resolução é proporcionar congruência ao acompanhamento das famílias inseridas nos programas de transferência de renda, consideradas, *a priori*, as de maior vulnerabilidade social.

O esforço do município para conferir maior institucionalidade ao NAF/CRAS ficou evidente ainda no processo de sistematização das ações desenvolvidas pelas equipes de referências nos seus diversos equipamentos, apresentadas na publicação a “Metodologia de Trabalho com Famílias e Comunidades” (BELO HORIZONTE, 2007). Esse transformou-se em um documento que contribuiu de maneira significativa para com a orientação e a operacionalização do trabalho social com famílias nos territórios da PSB em Belo Horizonte, além de, posteriormente, ter demonstrado correspondência com as orientações propostas pela MDS em relação ao PAIF, principal serviço de proteção social básica criado para ser ofertado nos CRAS.

A consolidação do trabalho social com famílias realizado nos territórios possibilitou um amplo debate sobre o aprimoramento e as especificidades da oferta das ações socioassistenciais, permanecendo como guia orientador do trabalho metodológico com famílias até a publicação dos Cadernos de Orientação do PAIF, em 2012, pelo MDS. Outra direção normativa significativa advinda da esfera federal que encontrou correspondência no contexto local de implantação do NAF/CRAS foi a definição das duas funções precípua do CRAS, que se referem à gestão territorial e à oferta do PAIF (BRASIL, 2012).

Perseguindo o esforço por sistematizar as ações desenvolvidas pelo equipamento nos territórios, a SMAAS, em conjunto com os atores sociais locais, organizou as orientações do

³⁶ Segundo a PNAS (2004) famílias referenciadas é a unidade de medida de famílias que vivem em territórios vulneráveis e são elegíveis ao atendimento ofertado no CRAS instalado nessas localidades.

³⁷ O fato de os CRAS referenciarem 5.000 famílias não é sinônimo de atenderem esse universo total. A PNAS (2004) prevê que município classificados como metrópole (como é o caso de Belo Horizonte) devem referenciar 5000 famílias com capacidade de atendimento anual de até 1.000 famílias.

trabalho social com famílias no município por meio da publicação “Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – A tradução do Direito à Proteção Social Básica: Uma Contribuição de BH” (BELO HORIZONTE, 2013).

A referida publicação aborda vários tópicos, tais como a implementação da Proteção Social Básica no contexto da política pública de assistência social, suas bases legais e os processos político-institucionais necessários à construção da identidade e à organização da proteção básica dentro do SUAS no município. O documento também trata da relação desse nível de proteção social com o Programa BH Cidadania, além do papel proativo do CRAS enquanto indutor de proteção social nos territórios. Por fim, são relatados os processos gerenciais que vinculam as atribuições de gestão em seus diferentes níveis e o papel do monitoramento e da avaliação.

Nesses termos, o que se observa no município é que a perspectiva da gestão territorial na política nacional encontrou no processo de reestruturação da administração municipal belo-horizontina muitos elementos convergentes para sua execução e que foram importantes para o processo de expansão da política de assistência social no município. Cabe ressaltar a estrutura proposta para a Comissão de Coordenação Local do Programa BH Cidadania ao constituir-se em um relevante mecanismo de coordenação territorial, ao prever no seu escopo a existência de ações coordenadas e participativas entre diversos atores públicos, privados e comunitários.

A proposta da CCL era induzir ao rompimento de tendências verticalizadas e setorializadas nos territórios, potencializando o trabalho conjunto e compartilhado. Entretanto, é possível identificar que a existência de estruturas prévias no aparato municipal enfrentou algumas barreiras organizacionais e questões de ordem político-institucionais que dificultaram a compatibilização das tarefas sob sua responsabilidade, advindas simultaneamente das demandas municipais e das orientações federais do então instituído MDS. Essa situação exigiu e permanece exigindo maior esforço para encontrar um ponto de equilíbrio para implementar e ampliar as diretrizes nacionais em compatibilidade com as orientações municipais, como será explorado na próxima seção.

4.3 CRAS e Espaço BH Cidadania: convergência de objetivos ou idealização de horizontes?

Conforme mencionado na seção anterior, o processo de expansão do CRAS em Belo Horizonte ocorreu simultaneamente com a expansão do Programa BH Cidadania. A partir de

2006, novos territórios de vulnerabilidade social do município passaram a contar com a implantação de um equipamento público que possuía uma identidade híbrida: o Espaço BH Cidadania e o CRAS. O Programa BH Cidadania agregara, portanto, à sua função precípua a promoção da intersectorialidade entre as políticas sociais (e urbanas) presentes no município e a provisão de um equipamento público com o propósito de ofertar diferentes ações “em um só lugar”. O objetivo era proporcionar maior integralidade às políticas públicas a partir de uma complexa engenharia institucional entre os diferentes níveis territoriais de governo (BELO HORIZONTE, 2011).

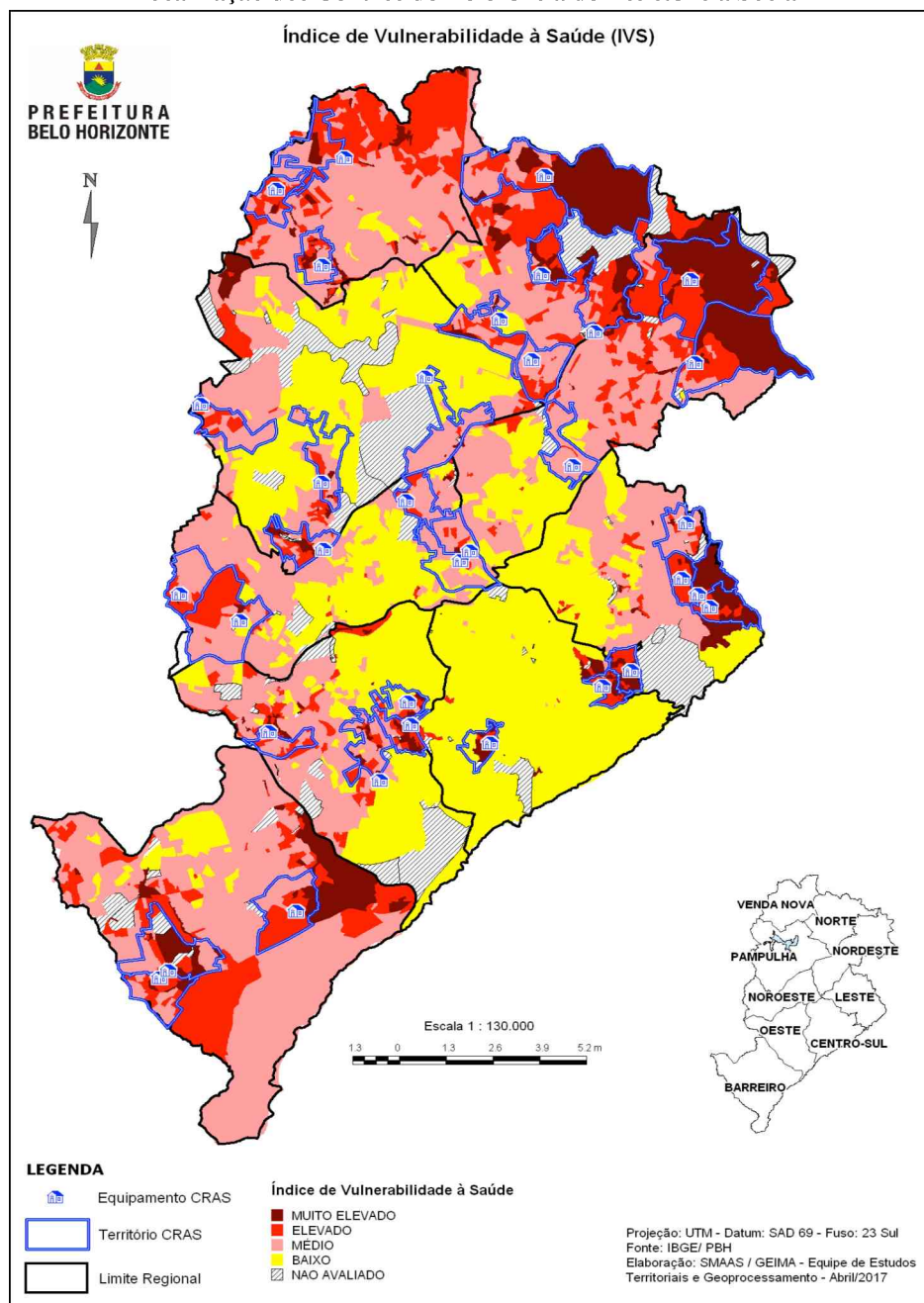
A “rota de expansão do BH Cidadania”, como ficou conhecido o processo de ampliação dos NAFs/CRAS e dos Espaços BH Cidadania no município, permaneceu utilizando o IVS³⁸ como referência de vulnerabilidade social no processo de territorialização e mapeamento de áreas prioritárias para a política social no município. Esse formato foi alvo de diversas investigações e avaliações positivas, ao prever distintas agências ou setores organizados em favor da execução de objetivos comuns nos diferentes níveis (central, regional e local) do governo municipal, com a construção e o aprimoramento da estrutura e de instrumentos de coordenação capazes de produzir integração e intersectorialidade.

O avanço do processo de normatização da política, o fortalecimento de suas instâncias de financiamento e o formato adotado pelo município contribuíram de forma significativa para com a expansão dos equipamentos locais de proteção social básica. Esse foi um processo de expansão verificado a partir do ano de 2006. Sendo que, nos anos de 2007 e 2008 foram implantados 03 novas unidades, mas é a partir de 2009 que se verifica uma continuidade na expansão de CRAS com a criação de 18 novos equipamentos até o ano de 2014, o que levou ao total atual de 34 unidades distribuídas nas 09 regionais administrativas do município.

Das unidades de CRAS implementadas, 85,3% são caracterizadas como urbano periférico e 14,7% como urbano central, o que significa que 29 equipamentos estão implantados em territórios periféricos da capital e outros 05 na região central (CENSO SUAS, 2015). A figura 04 retrata a distribuição das unidades do CRAS por regional administrativa, segundo as áreas de vulnerabilidade caracterizadas pelo IVS.

³⁸ Em 2012 o IVS foi atualizado a partir dos dados do Censo IBGE de 2010. Nesta atualização, as dimensões utilizadas na construção das áreas de vulnerabilidade foram renda, habitação, educação, saúde e saneamento. Após o cálculo final do IVS, os setores censitários do município foram categorizados da seguinte forma: i) risco muito elevado - setores com valores acima do IVS elevado; ii) risco elevado - setores com valores acima do IVS médio até o limite de 1,5 desvio padrão acima da média; iii) risco médio - setores censitários com valores do IVS com 1,2 desvio padrão em torno da média e iv) risco baixo - setores com valores IVS inferiores ao IVS médio (PBH, 2014, p. 66).

Figura 04: Mapa das áreas de vulnerabilidade, segundo índice de vulnerabilidade da Saúde – IVS e localização dos Centros de Referência de Assistência Social



Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – GEIMA (2015)

A expansão dos territórios da Proteção Social Básica não foi isenta de conflitos e ambiguidades, pois o NAF/CRAS em ampliação seguiu sendo tanto um dos pilares estruturais do SUAS - em processo de implantação no Brasil - como um equipamento do Programa BH Cidadania. Essa posição fazia do equipamento o ator por excelência na condução local no processo de implantação das diretrizes do Programa e, ao mesmo tempo, lhe conferia a característica de equipamento público estatal de base local da política municipal de assistência

social, o que se refletiu na condução dos objetivos da territorialização da proteção social básica em diferentes aspectos, alguns positivos e outros negativos.

Os aspectos positivos da posição ambígua do NAF/CRAS, como relatado acima, têm relação com a criação de um ambiente institucional que visava a uma gestão pública mais flexível, à reestruturação orçamentária, à inversão de prioridades de investimento nas políticas públicas e ao desenvolvimento de ferramentas informacionais que apoiaram a rápida expansão desses e demais equipamentos socioassistenciais. O aspecto negativo, por sua vez, refere-se à necessidade de conjugar as prerrogativas do SUAS com a já mencionada responsabilização desproporcional da política de assistência social sobre a coordenação em nível local do Programa BH Cidadania, com suas metas específicas. As múltiplas funções desse ator social estão previstas na legislação que cria o cargo de Coordenador do Equipamento Municipal de Apoio à Família e à Cidadania, conforme dispõe o Artigo 2º Lei nº 9235, de 26 de julho de 2006:

São atribuições do Coordenador:

I - supervisionar todas as ações desenvolvidas no respectivo Equipamento Municipal de Apoio à Família e à Cidadania, zelando pela qualidade dos serviços ali prestados à comunidade;

II - gerenciar o equipamento, responsabilizando-se por sua administração e organização interna, de forma a garantir o seu funcionamento;

III - manter atualizado o sistema de informações administrativas sobre os dados de disponibilidade de oferta de serviços, atendimentos, usuários e serviços executados no equipamento;

IV - gerenciar o pessoal, os bens e os serviços vinculados ao respectivo equipamento;

V - promover a coleta, a sistematização, a análise e o relatório periódico das informações sobre as demandas e os interesses da população, encaminhando sua consolidação à respectiva Gerência Regional de Políticas Sociais;

VI - planejar e coordenar os processos de implantação, execução, monitoramento, registro e avaliação das ações desenvolvidas no equipamento municipal sob sua coordenação;

VII - articular e fortalecer as ações intersetoriais junto aos demais gestores dos serviços públicos oferecidos no equipamento e na área de abrangência;

VIII - propor, implementar e coordenar estudos, pesquisas e consultoria de desenvolvimento de metodologias que visem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

IX - acompanhar, monitorar e avaliar as ações desenvolvidas junto aos usuários, mediante os instrumentos e indicadores construídos para esta finalidade;

X - encaminhar a programação do equipamento à Secretaria Adjunta de Administração Regional de Serviços Sociais para a devida consolidação;

XI - promover reuniões de trabalho objetivando a integração e a articulação entre o equipamento e a população;

XII - gerenciar serviços de Proteção Social Básica de abrangência territorial local;

XIII - articular e coordenar as comissões locais e os fóruns de políticas públicas no âmbito do respectivo equipamento;

XIV - participar da execução do Plano de Ação Local;

XV - elaborar e enviar à Secretaria Municipal de Políticas Sociais relatórios periódicos das atividades do equipamento sob sua coordenação, conforme modelo estabelecido;

XVI - realizar outras atividades no âmbito da competência do equipamento sob sua coordenação (BELO HORIZONTE, 2006).

As atribuições previstas na legislação local em 2006 evidenciavam a complexidade inscrita no exercício da função de coordenador de CRAS/BH Cidadania. Posteriormente, com a publicação em 2009 pelo MDS das atribuições do coordenador de CRAS a partir de normativas nacionais,³⁹ essa condição se tornou ainda mais evidente. Tal complexidade é claramente perceptível e demandava por parte do município adequações necessárias entre as aspirações deste ente (inscritas no ideário de criar uma gestão pública mais estratégica às necessidades sociais e de maior proximidade com os territórios) e as orientações nacionais do MDS, que, de forma geral, se balizavam pelas mesmas aspirações.

Os princípios de descentralização, intersetorialidade, territorialidade, aprimoramento de mecanismos informacionais e participação popular presentes no desenho do Programa BH Cidadania (BELO HORIZONTE, 2003) podem ser considerados similares aos princípios norteadores do SUAS inscritos na Política Nacional de Assistência Social. Segundo Bronzo (2007, p. 18), os princípios do BH Cidadania podem ser traduzidos em,

[...] planejamento e a intervenção a partir do território, a participação da comunidade em toda etapa de desenho e gestão do programa, o foco na unidade familiar, a lógica da integração dos recursos governamentais e não-governamentais, a perspectiva da autonomia das famílias.

Do ponto de vista estratégico, não existia necessariamente incompatibilidade entre as perspectivas que orientavam a gestão municipal e as orientações nacionais fundamentadas na implementação dos serviços socioassistenciais de forma articulada e intersetorial em relação às demais políticas sociais em territórios de vulnerabilidade social. A questão está em como se deu esse processo e sobre as exigências crescentes de um envolvimento muito maior da assistência social em relação às demais políticas sociais, o que impôs à SMAAS uma sobrecarga de demandas vindas de outras políticas sem a correspondente estrutura organizacional e material para respondê-las adequadamente (VEIGA E BRONZO, 2014). Esse quadro é explicitado pela seguinte afirmação:

[...] A Assistência Social assumiu novas responsabilidades a partir da participação no Programa, a saber: articulação intersetorial; coordenação da comissão local do BH Cidadania; a responsabilização pelo comando da ação intersetorial no território; promoção da sinergia entre as diversas políticas e redes existentes no território; a coordenação do fluxo entre o usuário e as demais políticas sociais (acolhida, encaminhamento, garantia de vagas e inserção), assumindo o lugar de referência do serviço social para as outras Secretárias temáticas” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 60).

³⁹ Refere-se aqui à publicação do MDS em 2009 intitulada “Orientações Técnicas do CRAS”, que dispõe sobre as funções do CRAS e as atribuições de seu coordenador.

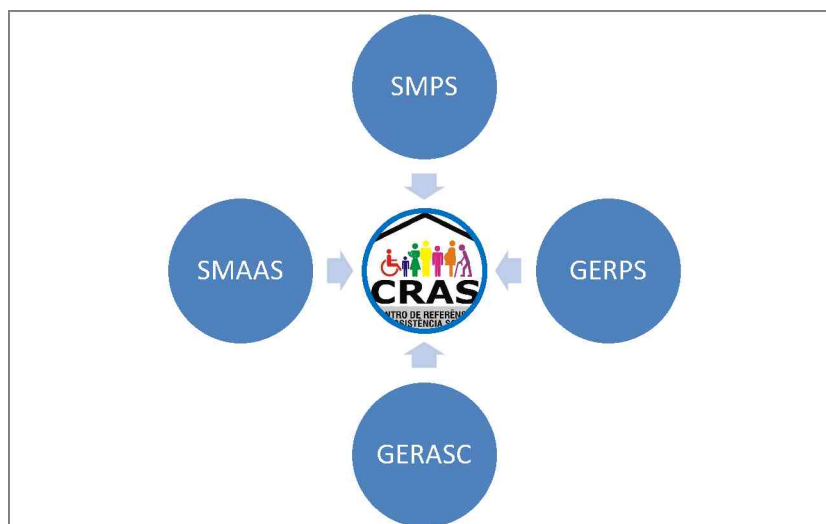
Da mesma forma, necessariamente não haveria incompatibilidade entre as funções do Coordenador Local do Programa BH Cidadania e a do Coordenador de CRAS, ao se pensar no BH Cidadania como uma estratégia de gestão, com a responsabilidade de regular mecanismos de coordenação e de integração de diversas políticas sociais nos territórios. Contudo, como apontado na seção anterior, a crescente perda de centralidade do Programa BH Cidadania e a sua gradual transformação acabou gerando muitas ambiguidades em sua estrutura organizacional, com consequências importantes para os serviços socioassistenciais nos territórios. Isso pode ser ilustrado pela posição ocupada pelo CRAS no desenho organizacional da PBH, que o coloca hierárquica e diretamente subordinado a distintas instâncias de coordenação na estrutura administrativa da prefeitura. De acordo com o Decreto Municipal nº 11.986, de 11 de março de 2005, estava prevista a articulação entre essas diferentes agências na execução do Programa BH Cidadania: i) a Gerência de Coordenação do Programa BH - SMPS, com a função de coordenar, integrar e articular todas as secretarias envolvidas na execução do Programa, além de desenvolver instrumentos informacionais, de planejamento, inserção das famílias, monitoramento e avaliação de todas as ações desenvolvidas; ii) a Gerência de Proteção Social Básica (SMAAS), com a atribuição de organizar a rede de serviços, estabelecer diretrizes de funcionamento, acompanhar, monitorar e avaliar os serviços e ações socioassistenciais ofertados; iii) a Gerência Regional de Políticas Sociais, responsável por executar a nível regional e local todas as orientações definidas pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais; e iv) a Gerência Regional de Assistência Social, designada para executar as ações de assistência social definidas pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social.

Nota-se que a reforma de 2005, cujo novo desenho procurou manter os ideários do Programa BH Cidadania, de integração das políticas sociais no atendimento à população residente nas áreas de maior vulnerabilidade da cidade, passa para responsabilidade da SMPS. Ao mesmo tempo, a reforma situa a Secretaria de Assistência Social como adjunta e lhe confere a responsabilidade pelas diretrizes e coordenação dos serviços socioassistenciais, dentre eles o CRAS, que por sua vez estaria submetido às diretrizes estabelecidas pela SMPS para o Programa BH Cidadania. Nessa engenharia institucional, a principal interlocução entre o Espaço BH Cidadania no nível local e a SMPS era a Gerência Regional de Políticas Sociais

- GERPS, ao passo que a SMAAS tinha como interlocutora (entre os níveis central, regional e local) a Gerência Regional de Assistência Social - GERASC⁴⁰.

O desenho proposto situa o CRAS sob a subordinação direta de diversas instâncias de gestão posicionadas em diferentes níveis do governo. Essa condição demanda a instituição de mecanismos em meio à implementação da política que, mesmo com distintos graus de articulação e de intensidade, possam favorecer a elaboração conjunta de diagnósticos, a negociação de objetivos e metas e a identificação de recursos que possam ser compartilhados, além do acesso coletivo a sistemas de informação, viabilizando de fato ações intersetoriais, minimizando sobreposições e possíveis constrangimentos (VEIGA E BRONZO, 2014).

Gráfico 01 - Estrutura institucional de gestão para o CRAS



Fonte: elaboração da autora

O gráfico acima expressa a compreensão do quão necessário torna-se a apropriação das informações concernentes à execução dos serviços para almejar o planejamento integrado. Este constitui-se o principal fator no efeito da gestão territorial. Todavia, com base nos estudos de Faria (2009); Veiga e Bronzo (2014) fica demonstrada a dificuldade de coordenação das instâncias de gestão criadas, com destaque para os instrumentos de comunicação e de informação disponibilizados, que não se mostravam alinhados com o estabelecido na reforma de 2005. As dificuldades encontradas se relacionavam aos problemas próprios do cenário institucional materializado na sobreposição de autoridades, o que levou às deficiências e, por conseguinte, acabaram por criar sobrecarga de funções e fragilidade nos processos de comunicação e transmissão das informações e decisões.

⁴⁰ Apesar de ser a principal interlocutora com a SMAAS no nível regional, a GERASC encontra-se subordinada à GERPS, ligada, por sua vez, em nível central com a SMPS.

Faria (2009) identificou fragilidades entre as ações decisórias e os percursos das informações até as instâncias locais. A seu ver, as decisões tomadas no nível central muitas vezes chegavam no nível de execução de forma pouco clara, expondo a desconexão entre as principais instâncias de gestão e as de execução local. Essa situação agravou a subordinação do CRAS/BH Cidadania a múltiplos comandos desarticulados entre si, como evidenciado pelo gráfico 01. Dessa forma, o CRAS era constantemente acionado de forma direta tanto pelo nível central de ambas as secretarias, como pelas duas gerências de nível regional sem que ocorresse, de fato, a necessária interlocução entre esses órgãos, interferindo nas rotinas organizacionais e gerando uma infinidade de tarefas, sobreposições de agendas e reuniões com informações fragmentadas. Assim:

[...] as informações acabam se perdendo em diversas instâncias e estruturas hierárquicas, muitas vezes chegando distorcidas até a ponta, responsáveis pela execução e operacionalização das ações. Outra dificuldade é a inexistência do comando único que oriente as definições e prioridades dentro das diversas secretarias. Assim, o que é prioridade para uma política não é, necessariamente, para outra, fato que gera descompasso na oferta dos serviços públicos na base local” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 64).

Outra questão apontada é o fato do Programa BH Cidadania ter sofrido alterações significativas no seu escopo, o que resultou em mudanças significativas na sua missão institucional. Anteriormente concebido como uma estratégia de gestão (com força de comando e autoridade), o programa passou a ter uma função híbrida e a assumir, cada vez mais, o “papel de executor de ações e serviços, distanciando de sua vocação de coordenador de políticas” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 64). Nesses termos, o BH Cidadania assumiu mais uma característica de Programa Social do que uma estratégia de gestão, em alguns momentos, suscitando conflitos com os desígnios institucionais da política de assistência no município.

Mourão (2010) recupera que a coesão e eficiência do Programa foram afetadas por um conjunto de restrições organizacionais e políticas, agravados pela presença de elevado número de atores com diferentes interesses e conhecimentos, com distintas percepções sobre os problemas a serem enfrentados e as intervenções necessárias, multiplicando as instâncias de decisão e reforçando, muitas vezes, a desconexão do nível operacional com as diretrizes intersetoriais e o trabalho conjunto.

Nesse cenário, como se pode presumir, não foi simples para o órgão gestor da política encontrar equilíbrio para se adequar ao modelo de gestão proposto pelo município sem alterar significativamente o escopo da política pública de assistência social delimitado em nível federal. Tendo em vista essa perspectiva, na próxima seção busca-se elucidar de forma breve

o caminho traçado pela SMAAS para alcançar tal objetivo, em particular os instrumentos instituídos pela Gerência de Proteção Social Básica para viabilizar e apoiar a organização e o processo de gestão dos CRAS nos territórios.

4.4 A Gestão nos Territórios da Proteção Social Básica

Como demonstrado nas seções anteriores, a territorialização da política de assistência social em Belo Horizonte ocorreu vinculada a uma nova concepção de gestão pública das políticas sociais implementadas por meio de reformas na sua estrutura administrativa, tendo o Programa BH Cidadania como sua principal expressão. Esse quadro resultou, por um lado, em um contexto institucional favorável à implementação e à expansão dos serviços socioassistenciais e, por outro, gerou ambiguidades na gestão e na operacionalização da política de assistência social no município.

O esforço municipal de posicionar o território como princípio estruturante na gestão e na implementação das políticas públicas ocorreu antes mesmo da consolidação em âmbito federal da PNAS. Como enuncia Pereira (2009), a nova arquitetura em discussão naquele momento pôde contar com experiências consideradas inovadoras que estavam ocorrendo em dois municípios: São Paulo e Belo Horizonte. Esses dois municípios já estavam, em caráter embrionário, utilizando o território como categoria de formulação, de construção e de análise da política de assistência social, servindo de inspiração para as formulações em nível nacional.

No âmbito da SMAAS o início da implementação da territorialização da Proteção Social Básica contou com a formação do que ficou denominado “GT Território” (Grupo de Trabalho sobre Território), formado por técnicos de diversas áreas da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, da Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação e das Secretarias de Administração Regional, além do apoio de importantes consultorias do meio acadêmico. No ano de 2007 esse esforço conjunto resultou na publicação do documento “Territorialização da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social: Reflexão teórico metodológica sobre a experiência de BH”.

Alinhada aos ditames nacionais e às concepções que orientavam as discussões sobre a implementação de políticas públicas territoriais, os pressupostos básicos então adotados nos Serviços da Proteção Básica, foram:

a) a compreensão do território como dinâmico, permitindo uma reconstrução permanente (diagnóstico intraurbano); b) o estabelecimento de uma base territorial que permitisse a caracterização da população e de seus problemas; c) a identificação das agregações territoriais já existentes no município; d) a utilização das concepções de escala, distância, área de abrangência, área de influência ao organizar a rede socioassistencial em um território; e) a realização do diagnóstico de áreas de vulnerabilidade, com mensuração dos riscos sociais a partir da construção de indicadores de vigilância socioassistenciais; f) a análise da área de influência da rede socioassistencial; g) a análise da origem do usuário da rede socioassistencial (endereços residenciais) (BELO HORIZONTE, 2007, p.32).

Nesse processo foi identificada a existência de 75 áreas prioritárias para a implantação dos serviços de proteção básica, em particular os CRAS. Com 34 unidades implantadas, o município atingiu um percentual aproximado de 45,33% de cobertura dos territórios identificados naquele ano. No Plano Municipal de Assistência Social (que abrange o período de 2015-2017) consta a meta de ampliação de mais 20 unidades de CRAS, com projeção de totalizar 54 equipamentos e alcançar cobertura de 72,00% das áreas de vulnerabilidade social do município⁴¹.

O processo de expansão da Proteção Social Básica baseou-se na criação de áreas de abrangência por extensão territorial, relativamente homogêneas e formadas por setores censitários caracterizados pelo IVS como de riscos muito elevado e elevado. Tais recortes territoriais têm a localização geográfica do CRAS como referência central e expandem-se até totalizar um número aproximado de 5.000 famílias. Essa metodologia visa a posicionar o CRAS na parte mais vulnerável do território, além de verificar informações como a existência ou não de barreiras geográficas, o fluxo espontâneo da população a procura dos serviços e as possibilidades de acesso ao transporte público, de forma a favorecer o acesso da população socialmente mais vulnerável (BELO HORIZONTE, 2007).

Na busca de propiciar maior agilidade aos processos de gestão a SMAAS, por meio de suas gerências,⁴² instituiu o Fórum GERASC, com a participação de todos os gerentes regionais de assistência social sob a coordenação Gerência de Coordenação da Política Municipal de Assistência Social - GPAS e o Fórum de Coordenares de CRAS de responsabilidade da Gerência de Proteção Social Básica - GPSOB. Esses espaços foram

⁴¹ Vale ressaltar que ainda não foi previsto cofinanciamento do Governo Federal, considerando que a Resolução CNAS 07/2012, define que o número máximo de CRAS a serem cofinanciados para o município de Belo Horizonte é de 28 (base de cálculo: número de famílias cadastradas no CadÚnico com renda per capita de até ½ salários mínimos em novembro de 2011).

⁴² A SMAAS apresenta em sua estrutura organizacional quatro gerências de primeiro nível: Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social, Gerência Administrativo Financeira, Gerência de Proteção Social, Gerência de Promoção e Proteção Especial.

criados com o objetivo de discutir as principais diretrizes de implementação dos serviços, compartilhar informações, pactuar ações e atribuições, além de constituírem-se em momentos estratégicos de definição de prioridades e aperfeiçoamento gerencial. Outra importante instância criada é a Equipe de Acompanhamento Técnico-Metodológico - EATM que, por seu turno, ocorre *in loco* nos territórios dos CRAS, com a finalidade de contribuir para com o aprimoramento da execução das ações socioassistenciais e com os processos de gestão nos territórios. A coordenação da EATM é realizada pela GPSOB e o acompanhamento técnico-metodológico aos CRAS é definido como:

[...] procedimento realizado de forma planejada e contínua, que visa contribuir para qualificar o planejamento e a execução do trabalho social com famílias - PAIF e a gestão territorial dos CRAS nas suas três ações, articulação da rede socioassistencial, promoção da articulação intersetorial e busca ativa. Para cumprir tal tarefa, o acompanhamento técnico metodológico desdobra-se em duas dimensões: Apoio e Monitoramento [...] Assim, compreendemos que na organização e definição das funções do acompanhamento técnico consideram-se as dimensões do planejamento, monitoramento, avaliação e formação continuada em serviço (BELO HORIZONTE, 2015a, p. 07-08).

A GPSOB instituiu também mecanismos institucionais de planejamento por meio dos instrumentos coletivamente construídos, entre eles o “Plano de Ação do CRAS”, o “Instrumental de Atividades Coletivas” e o “Relatório de Gestão”. Esses instrumentos representam a sistematização das deliberações pactuadas entre a gerência e os atores locais para organizar e direcionar a ação do CRAS no território, além de serem objetos de acompanhamento sistemático da EATM nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação (BELO HORIZONTE, 2015).

Entretanto, o real funcionamento dos instrumentos propostos depende do desenvolvimento de habilidades técnicas, gerencias e a existência de dados e informações capazes de subsidiar o planejamento das equipes em cada território. Contudo, prover recursos informacionais está relacionado à capacidade do órgão gestor de produzir e sistematizar as informações necessárias ao desenvolvimento das atividades e, na mesma medida, envolve a sistematização e o registro das informações identificadas no cotidiano do trabalho das equipes de referência dos serviços (BRASIL, SNAS, 2013).

Há, entretanto, um grande desafio a ser enfrentado pela assistência social no município para aprimorar a gestão da informação. Atualmente, das 34 unidades de CRAS, apenas 20 estão operando no Sistema de Gestão e Informação das Políticas Sociais (SIGPS)⁴³, e 14 equipamentos permanecem operando em planilhas de *Excel*, aguardando inserção no Sistema.

⁴³ Sistema de Gestão e Informação das Políticas Sociais - SIGPS coordenado no município pela SMPS e operacionalizado pela SMAAS por meio da Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação - GEIMA.

Mesmo os equipamentos inseridos no SIGPS permanecem atuando de alguma maneira com planilhas paralelas, devido a ausência dos módulos para lançamento dos dados da recepção, das atividades coletivas do PAIF e das ações de gestão territorial.

Tal situação, muitas vezes, dificulta a apropriação de importantes conceitos, gera incompatibilidade de procedimentos e formas diferenciadas de registro e coleta de dados, causando obstáculos à elaboração de diagnósticos e análises mais aproximadas à realidade das famílias nos territórios. Além disso, a falta de integração de todas as unidades dos CRAS ao sistema de informação existente compromete ainda a obtenção de informações atualizadas e em tempo real. A maior parte dessa identificação ainda é baseada em listagens manuais, delegando aos equipamentos a tarefa de refinar as informações e, a partir daí, organizar suas ações, em especial a de busca ativa. É possível identificar nos Relatórios de Gestão dos CRAS de 2015 várias indagações acerca da necessidade de aperfeiçoar esses procedimentos, proporcionando maiores agilidade e confiabilidade ao processo.

A gerência da SMAAS, responsável pelas ações de vigilância socioassistencial, tem se empenhado em expandir e aprimorar o uso do sistema de informação, além de assessorar os CRAS no sentido de alcançar a plenitude quanto à gestão da informação no âmbito da assistência social municipal. Anualmente esse órgão tem produzido um conjunto de dados estatísticos denominados “Informações Socioterritoriais”. Este documento contém dados populacionais referentes ao quantitativo populacional, à faixa etária e à renda extraídos da base de dados do Censo IBGE 2010. Mais especificamente, apresenta também informações que dizem respeito à situação de vulnerabilidade do público atendido pelo CREAS, dados georeferenciados sobre os beneficiários dos programas de transferência de renda e mapas referentes à oferta de serviços públicos, tanto da política de assistência social como pertinentes a outras políticas municipais (BELO HORIZONTE, SMAAS/GEIMA, 2015).

A partir da articulação das informações disponibilizadas pelo documento de "Informações Socioterritoriais"⁴⁴ e das orientações para a elaboração do Plano de Ação, cada

⁴⁴ A SMAAS, por meio da GEIMA, instituiu ainda um importante instrumento informacional denominado GEO SUAS BH. Trata-se de uma ferramenta de suporte ao trabalho de territorialização e cadastro de usuários da política pública de assistência social no município de Belo Horizonte. O GEO SUAS foi concebido utilizando a plataforma interativa de uso gratuito “*Google Maps*” e seu processo de desenvolvimento se apoiou também no uso dos softwares “MapInfo” e QGIS. Além de responder à demanda de localização georreferenciada dos domicílios de usuários da política supracitada, o GEO SUAS BH apresenta em suas diversas camadas de dados (ou *layers*) aspectos diversificados referentes a cada local pesquisado. Espera-se, portanto, que, diante da possibilidade de georreferenciamento dos endereços e associação a esses dados espaciais, o GEO SUAS BH possa contribuir para o processo de busca por eficiência, eficácia e efetividade da política pública de assistência social no município de Belo Horizonte.

CRAS estabelece um conjunto de ações a serem realizadas no período de um ano, a fim de fazer cumprir suas funções precípuas: a de ofertar o PAIF e realizar a gestão territorial. Segundo o "Delineamento da Proposta de Apoio aos CRAS" (2015a), essas ações são monitoradas mensalmente pela EATM e a cada 04 meses os dados são consolidados e discutidos em conjunto com as equipes técnicas de referência dos CRAS. O intuito é o de incentivar reflexões que visem à constante melhoria dos serviços e à geração de aprendizado sobre o trabalho cotidiano.

Vale ressaltar que, das orientações advindas do nível central da SMAAS para a construção do Plano de Ação, os equipamentos estabelecem as ações tendo em vista a adoção de duas lógicas complementares. A primeira se refere à necessidade de o CRAS ampliar sua capilaridade em seu território de abrangência, denominada de “ampliação de cobertura”. A intenção desse viés é elevar a inserção de novos usuários, traduzida na projeção de realização de novos cadastros (principal forma de identificar e conhecer as famílias no território) ao longo de um ano, com prioridade para o público beneficiário dos programas de transferência de renda ou com perfil de acesso a esses programas.

A segunda lógica envolve a “coletivização das ações” de forma preventiva e proativa na busca por ampliar o trabalho para além da demanda espontânea e de estabelecer formas mais coletivas e participativas com os usuários da política. Ao conjugar as duas lógicas de atuação, o CRAS tem por projeção atender 20% do território (1000 famílias/ano), como preconizado pela NOB-SUAS (2012) para municípios caracterizados como metrópoles.

Com isso, a função de gestão territorial torna-se imprescindível para o alcance dos objetivos dos serviços socioassistenciais, pois à despeito de contar com frágeis instrumentos, requer do CRAS a capacidade de traduzir em resultados concretos as ações de articulação da rede socioassistencial, intersetorial e de busca ativa. No caso do município de Belo Horizonte compatibilizá-la ainda às ações estratégicas do Programa BH Cidadania.

Mantendo o objetivo de aprimoramento contínuo e reconhecendo os frágeis instrumentos a disposição do CRAS para efetivar a gestão territorial, nos anos de 2011 e 2012 a GPSOB, com apoio da GPSO e GPAS, realizou um extenso processo de formação para os trabalhadores do nível central responsáveis pelo acompanhamento dos CRAS e para o conjunto de coordenadores de CRAS. Esse processo contou com seminários, oficinas temáticas e consultorias externas. Ao seu término ficaram estabelecidas as prioridades de ação para aprimorar os processos gerenciais dos CRAS, dentre as quais constam:

- i) Instituir processo de trabalho entre a vigilância socioassistencial e a proteção

- básica para capacitação dos técnicos e coordenadores de CRAS para trabalhar com dados e informações socioterritoriais estratégicas;
- ii) Elaborar diagnósticos socioterritoriais das áreas de abrangência dos CRAS;
 - iii) Estabelecer agenda com a proteção especial para discussão e definição de fluxos de referenciamento e contrarreferenciamento;
 - iv) Definir um cronograma para adequação das instituições conveniadas ao preconizado no artigo 3º da LOAS e sua regulamentação (Vínculo SUAS);
 - v) Estabelecer as diretrizes do referenciamento da rede socioassistencial ao CRAS e fluxo de encaminhamento e de inserção do público, entre os CRAS e outras unidades que prestam serviços socioassistenciais no território;
 - vi) Contribuir na elaboração de protocolos intersetoriais. (BELO HORIZONTE, 2013).

Nesse momento a gestão municipal já identificava a necessidade de aprimorar suas diretrizes e seus fluxos, de forma a criar convergência de objetivos e de mecanismo mais institucionalizados para a execução da gestão nos territórios. No entanto, na pesquisa documental não foi possível identificar a evolução e a concretização dos pontos acima mencionados. (BELO HORIZONTE, 2013).

Por fim, cabe observar, que ao longo desse capítulo o objetivo foi o de demonstrar o processo de territorialização e gestão da proteção social básica no município de Belo Horizonte. Tratou-se de demarcar a estreita ligação entre CRAS e a gestão intersetorial proposta pelo Programa BH Cidadania, o que representou, por um lado, avanços consideráveis para a expansão dos serviços socioassistenciais e, por outro, desafios para a assistência social de compatibilizar as orientações e as normativas nacionais do SUAS com o modelo proposto pelo município.

Além disso, buscou-se ressaltar as funções do órgão gestor da política de assistência social de coordenação e de articulação dos mecanismos e processos, especialmente no que concerne à estruturação dos serviços socioassistenciais e seus principais instrumentos de gestão frente ao imperativo de cumprimento da função de gestão territorial em um contexto complexo, resultante da engenharia institucional proposta pelo BH Cidadania e que tem se traduzido em tarefa de difícil envergadura para os coordenadores de CRAS/BH Cidadania, conforme demonstrado no próximo capítulo.

5 A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO TERRITORIAL DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Nos capítulos anteriores buscou-se construir o marco teórico para subsidiar a análise empírica da experiência de gestão nos territórios da Proteção Social Básica no município de Belo Horizonte. Para analisar a gestão dos territórios incorporada ao SUAS, sob a responsabilidade de execução pelos CRAS, buscou-se o conceito de coordenação proposto por Peters (1998) e Chiara (2015), aqui entendido como o processo para promover a integração e a cooperação entre diferentes atores institucionais e comunitários, cujo foco de atuação é delimitado pelo território, como categoria central de análise, planejamento e intervenção da política de assistência social. A pesquisa se fundamentou, principalmente, nas seguintes categorias para analisar a experiência de gestão nos territórios da Proteção Social Básica: i) as discussões sobre modelos de governança, gestão de proximidade e conformação de redes multiníveis de Blanco e Gomà (2003), traduzidas na existência de instâncias de governança local e no grau de interdependência entre diferentes âmbitos de governo; ii) o modelo proposto por Chiara (2015) a respeito dos procedimentos para a gestão em microterritórios; iii) o conceito de infraestrutura social proposto por Richardson e Mumford (2002), que sugere o fortalecimento das estruturas sociais e comunitárias e iv) os fatores organizacionais e intervenientes apontados por Sulbrandt (2004) e Nogueira (2007).

A partir da discussão proposta e com base nas referências teóricas elencadas acima, são apresentadas variáveis de análise que se referem a quatro dimensões. A primeira aborda a existência dos *aspectos de governança municipal*, que se processam nos arranjos institucionais de coordenação e nas relações de interdependência entre CRAS e demais instâncias de gestão (nível local, nível regional e nível central). A segunda se dedica a analisar as estratégias e os principais mecanismos adotados para *a promoção de ações intersetoriais* nos territórios propriamente ditos. A terceira dimensão considera os *espaços de coordenação e interlocução da rede de serviços constituída pelos CRAS e pelas organizações não estatais* nas estratégias de fortalecimento da infraestrutura social nos territórios. Por fim, são tecidas considerações sobre os processos de *mobilização comunitária e ampliação da participação* a partir da atuação territorial. O propósito é o de apresentar separadamente a análise das três ações de gestão territorial, mesmo compreendendo que, no cotidiano da execução, essas estão correlacionadas.

Essa seção baseia-se, essencialmente, nas informações coletadas por meio de

entrevistas realizadas com os coordenadores de 34 CRAS em Belo Horizonte, por meio de questionários semiestruturados, constituídos por questões abertas e fechadas, divididas em 04 blocos. O primeiro bloco abrangeu questões gerais sobre o processo de organização do trabalho, o cenário institucional e as ferramentas de gestão disponíveis. Os três blocos seguintes foram subdivididos de acordo com as três ações de gestão territorial, tais como descritas no Caderno de Orientação do CRAS (2009a) e apresentadas no terceiro capítulo dessa dissertação, a saber, o referenciamento da rede socioassistencial, a promoção das ações intersetoriais e a busca ativa.

O objetivo foi de apresentar uma descrição analítica da experiência de gestão territorial. Importou perceber i) se as ações são planejadas a partir de diagnósticos socioterritoriais; ii) quais as principais ferramentas e instrumentos utilizados como mecanismos propulsores de coordenação; iii) a concepção dos gestores locais sobre as possibilidades de realizar a gestão de proximidade e adequar as ofertas públicas às especificidades do território; e iv) a existência de redes participativas e a efetiva adesão dos atores locais às ações compartilhadas, assim como os principais fatores intervenientes para o seu desempenho.

Buscou-se explorar os aspectos relativos à estrutura organizacional interna da política no que diz respeito aos mecanismos para exercer a gestão territorial, aos serviços que compõem a rede socioassistencial e aos aspectos externos caracterizados pelas principais estratégias de interação com demais organizações presentes no território, com atenção aos processos desenvolvidos para promover a inclusão dos usuários da política, em especial, no planejamento e na avaliação da execução dos serviços socioassistenciais.

5.1 Modelos de governança: conexões possíveis com a gestão nos territórios da Proteção Social Básica

Nesse primeiro ponto são abordados os principais elementos do contexto institucional que permeiam a execução das ações de coordenação e de gestão territorial. O cumprimento dessa função pelo CRAS requer a existência da figura central do coordenador deste equipamento, que, juntamente com a equipe técnica, passou a responder pelo planejamento e pela operacionalização das ações de gestão territorial: a promoção da articulação intersetorial, o referenciamento da rede socioassistencial e a busca ativa. Essas três ações se traduzem em

instrumentos de gestão e de interlocução do CRAS com o entorno que o cerca, sejam as famílias referenciadas pelo equipamento, sejam as outras instituições presentes no território.

De acordo com o desenho proposto pelo SUAS, o órgão gestor da política no município é o responsável pela elaboração de diretrizes, pela implantação de processos de trabalho, protocolos, fluxos, espaços físicos adequados, existência de equipe compatível com as ofertas e pelos instrumentos e informações necessários ao planejamento, além dos ajustes e das articulações políticas no âmbito central do governo, cabendo ao CRAS efetivar e traduzir tal articulação no seu território de abrangência.

Em se tratando de um modelo de gestão inserido no cenário mais amplo de relações e de diferentes atribuições dos entes federados, o processo de implementação desse desenho assume especificidades que dependem das características de cada município envolvido com a execução dos CRAS. Em Belo Horizonte, o cumprimento da função de gestão territorial por esse equipamento se dá por meio a uma estratégia de gestão intersetorial a partir da articulação entre as várias políticas sociais estruturadas em diferentes níveis territoriais de gestão, conforme discutido no quarto capítulo dessa dissertação.

A partir do modelo presente na engenharia institucional de Belo Horizonte, a perspectiva de normatização de processos (Chiara, 2015) para orientar a gestão territorial no CRAS é realizada por, pelo menos, três instâncias distintas, a saber: a coordenação via SMAAS (por meio da GPSOB e GPAS), a coordenação via SMPS (pelo Programa BH Cidadania) e aquela que é realizada pela SARMU (mediada pela GERPS e GERASC). Esse cenário, com a participação de diferentes instâncias de gestão, traz implicações para o estabelecimento de diretrizes que possam nortear a gestão territorial no contexto local.

Na concepção que orientou as reformas no município, a intersetorialidade é concebida como o “princípio que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de sua formulação, quanto na sua execução, monitoramento e avaliação” (BELO HORIZONTE, 2004, p. 212), concepção esta que encontra ressonância nas orientações apresentadas pelo desenho da PNAS (2004) como um dos pilares organizativos do SUAS. Esta diretriz destaca a necessidade de convergência de ações entre diferentes políticas públicas frente às múltiplas expressões de desproteção social e pobreza, às quais o público destinatário da política encontra-se submetido.

O Programa BH Cidadania, importante expressão do modelo de gestão implantado no município, apresenta na sua configuração tanto elementos de natureza mais estratégica, voltados para a articulação e a integração das políticas públicas em territórios de maior vulnerabilidade social na cidade, quanto a busca por implantar nesses territórios seus

equipamentos próprios, denominados "Espaços BH Cidadania", agregando no seu interior um conjunto de serviços até então inexistentes nos territórios, entre estes o CRAS.

Do ponto de vista dos coordenadores de CRAS, o sistema de governança adotado pelo BH Cidadania, que deve ser operacionalizado nos territórios cobertos por esse equipamento, contribui, em muitos aspectos, para dar respostas às necessidades dos indivíduos e das famílias atendidas pela proteção básica. Entretanto, no que se refere às relações entre os níveis político-institucional e técnico-operacional (traduzidos nas relações entre os níveis estratégicos de gestão representados pela SMPS e SMAAS), o nível gerencial/executivo de responsabilidade das Regionais Administrativas e o nível local, identificam-se muitos impasses burocráticos derivados da estrutura de gestão proposta pela PBH.

Conforme a análise dos entrevistados, há desconforto quanto às consequências da reestruturação administrativa empreendida pela PBH em 2005, que posicionou a SMAAS como secretaria adjunta, o que interfere em sua governabilidade sobre seus equipamentos de base territorial, com implicações diretas sobre as ações de gestão territorial. Para os coordenadores, essa configuração faz com que os níveis estratégicos e gerenciais encontrem dificuldades na condução do trabalho de forma dialógica e propositiva. A respeito disso, eles apontam ruídos como inúmeras falhas na comunicação, falta de clareza no repasse das decisões tomadas no nível central para o nível local e também diversos conflitos e sobreposições de decisões, como é ilustrado pela passagem que segue:

Não existe diálogo. As secretarias concorrem e disputam questões que poderiam ser facilmente solucionadas com interlocução. Por exemplo, a SMAAS cria um dispositivo, vem a outra secretaria cria outro dispositivo igual, com outro nome, e vem a pressão para mantê-los preenchidos e atualizados. Exemplo disso são os Planos de Acompanhamento Familiar, a SMPS tem um, a SMAAS tem outro (Coordenador CRAS 19).

Nas entrevistas, os coordenadores apresentaram questionamentos como o fato de o CRAS compartilhar o espaço físico com outros serviços, apesar de as normativas nacionais demandarem a existência de um equipamento público estatal, com identidade e funções próprias. Assim, mesmo considerando o Programa BH Cidadania como um potencial facilitador das ações do CRAS no território, os coordenadores enfatizaram que o mesmo os remetem aos imperativos de conjugar as funções do CRAS com a gestão de outros serviços e programas, comprometendo suas funções precípuas. Como exemplo, reforçam os fatos de os CRAS precisarem responder a outras gerências além da assistência social e de dedicarem boa parte de seu tempo à questões administrativas para atender as demandas de outros serviços e programas com os quais compartilham o mesmo espaço. Nas entrevistas, os coordenadores fizeram afirmações como a de que eles se “assemelham a um síndico” (Coordenador CRAS

06), que, dentre outras, demonstram discordâncias sobre o acúmulo de funções geradas pelo cargo de Coordenador do Equipamento Municipal de Apoio à Família e à Cidadania. As passagens abaixo expressam essa oposição:

A opção de Belo Horizonte, de o coordenador de CRAS acumular a função de coordenador do BH Cidadania, impacta no trabalho na área da assistência social. Traz várias implicações no fazer do coordenador do CRAS. É a mesma pessoa para duas funções. Não falo nem da questão da articulação intersetorial, pois isso faz parte das atribuições da gestão territorial, mas quando traz outros programas separados, com outras ações, com outras agendas (Coordenador CRAS 01).

No município o cargo é de coordenador de Equipamento Municipal de Apoio à Família e à Cidadania, aí o coordenador não tem tempo suficiente para se dedicar ao CRAS como deveria, na minha avaliação bastaria ser coordenador de CRAS, pois isso já implica em muitas responsabilidades. (Coordenador CRAS 06).

A gestão do território, por sua vez, relaciona-se com a maior proximidade com a realidade das famílias e com a busca por adequação entre a oferta de serviços, as demandas e necessidades identificadas e assume fundamental importância para a problemática da pobreza e as formas de seu enfrentamento. Nesse ponto, ao serem indagados se a proximidade de gestão possibilita adequar ofertas e demandas, 32,4% dos entrevistados responderam positivamente, ou seja, que seria possível ampliar e adequar demandas e ofertas por meio de articulação e parcerias. Para 61,8%, a gestão de proximidade evita sobreposições e contribui para unificar as ações, ainda que com pouca flexibilização das ofertas. Para os demais (5,9%), a proximidade de gestão contribui para estar mais próximo das famílias, de seus problemas e necessidades, embora a possibilidade de alcançar a flexibilização das ofertas seja improvável diante da forma como os serviços são estruturados e disponibilizados para serem implantados nos territórios, como demonstra a fala abaixo:

Em Belo Horizonte, os territórios de CRAS apresentam muitas especificidades, mas independente dessas diferenças, todos os equipamentos têm o mesmo número de técnicos, independente das necessidades e de suas especificidades, é o mesmo desenho de plano de ação e as mesmas metas a serem cumpridas (Coordenador CRAS 09).

A pesquisa empírica revelou a existência de arranjos de governança e de relações de interdependência entre os CRAS e os demais órgãos de gestão presentes no município. No entanto, na percepção dos entrevistados, a tradução das diretrizes de implementação da gestão territorial de forma participativa encontra em Belo Horizonte algumas dificuldades inerentes aos conflitos de interesses presentes na interação de diversos atores políticos e institucionais. Os arranjos intersetoriais entre as várias instâncias de gestão relacionadas ao CRAS ainda não conseguiram incluir de forma mais abrangente as decisões e os pactos em relação às prioridades, aos objetivos e às metas no principal instrumento de planejamento dos CRAS: o

“Plano de Ação”, objeto de acompanhamento e monitoramento da EATM/GPSOB. Na visão dos gestores locais, cada secretaria à qual o CRAS se encontra vinculado oferece orientações distintas sobre o processo de planejamento, desconectando muitas vezes o fazer cotidiano do CRAS da realidade do próprio território.

Por meio das entrevistas também identificou-se a SMAAS como o órgão mais atuante sobre a gestão territorial local. Por meio da GPSOB, essa secretaria orienta a elaboração do “Plano de Ação” anual, baseado principalmente no Pacto de Aprimoramento do SUAS⁴⁵, estabelecido a partir da disponibilização de dados socioterritoriais e orientações para que o CRAS organize tanto as ofertas dos serviços como as estratégias de articulação afetas às necessidades de cada território. A SMPS, por seu posto, apresenta as diretrizes para a realização da CCL do BH Cidadania e da condução de projetos de governo sob sua responsabilidade e a SARMU, por meio da GERPS e da GERASC, demanda a organização de várias ações nos territórios, devido à ausência de outras instâncias responsáveis para execução, além da solicitação de relatórios mensais de informações de atividades realizadas⁴⁶. Vale destacar que, em relação às orientações advindas da SARMU, observa-se uma variação entre as nove regionais na cidade.

Nesse ponto, os entrevistados relataram também que lhes é apresentada uma expressiva demanda com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas pelos pactos nacionais e traduzidas pela SMAAS. Ao mesmo tempo, segundo eles, são feitas cobranças com a finalidade de manter a articulação e o cumprimento nos territórios das metas municipais construídas intersetorialmente pela SMPS, em alguns casos com prejuízos para o desenvolvimento dos próprios serviços socioassistenciais. Na compreensão dos coordenadores, a questão em si não são as demandas, quando essas se referem aos problemas das famílias e do território sob a governabilidade da sua função de coordenação, mas a forma como elas chegam, sem a devida reciprocidade e, algumas vezes, sobrepostas e ou contraditórias, variando de acordo com as interpretações feitas pelos diferentes atores institucionais envolvidos na execução do CRAS e do BH Cidadania.

A perspectiva de “governo rede” de Blanco e Gomà (2003), inscrita no desenho da gestão territorial por meio das três ações que a compõe (o referenciamento da rede

⁴⁵ O Pacto de Aprimoramento do SUAS é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS e se constitui como mecanismo de aprimoramento do Sistema como um todo (NOB SUAS-2012).

⁴⁶ Entre as principais solicitações foram citadas a organização de várias conferências ao longo do ano, com temas correlatos à Assistência Social, mas que são delegadas aos CRAS com cobranças e responsabilidades diferenciadas em relação aos demais serviços socioassistenciais e às outras políticas sociais. Entre elas são citadas a Conferência da Criança e do Adolescente, da Mulher, do Idoso, da Igualdade Racial, Drogas, etc.

socioassistencial, a intersetorialidade e a busca ativa), requer maior convergência de objetivos entre as instâncias de gestão com as quais o CRAS dialoga e deste equipamento com a rede local e com os usuários da política. Segundo Cunill-Grau (2005), os constrangimentos encontrados são vários e apontam para a necessidade de aprimoramento das estratégias atualmente existentes.

Todavia, se do ponto de vista do desenho institucional da PBH identifica-se o horizonte de “novo modelo de governança”, no contexto de implementação das ações que compõem a gestão territorial ainda não se encontra a necessária incorporação dos processos de retroalimentação informacional que lhe são concernentes. Esses processos foram caracterizados por Chiara (2015) como canais eficientes de comunicação e de constante *feedback* sobre as ações realizadas pelos atores envolvidos na formulação e na execução da política, de modo que todos tenham acesso igualitário às informações necessárias às intervenções sob sua responsabilidade. Evita-se, assim, sobreposições de ações e um aumento na carga de trabalho, derivado do que os coordenadores denominam como “retrabalho”, devido à falta de alinhamento das decisões nos níveis gerenciais.

Considerando as discussões acima, as próximas seções se dedicam a analisar os desafios vivenciados pelos equipamentos no contexto de execução das ações desenhadas pelo SUAS quanto ao cumprimento da gestão territorial em direção à superação de modelos de gestão tradicionalmente organizados e pela busca de novas experiências, o intuito é que essas possam alcançar maior alinhamento às premissas democráticas e participativas na gestão da Proteção Social Básica de assistência social nos territórios onde o CRAS atua.

5.2 Os principais instrumentos de gestão intersetorial nos territórios da Proteção Social Básica

Na seção anterior procurou-se traçar o contexto institucional e os elementos intervenientes apontados pelos coordenadores que influenciam direta ou indiretamente a organização do trabalho do CRAS no território. O presente subitem, apesar de abordar questões correlatas, tece considerações específicas sobre os arranjos intersetoriais presentes nos territórios da Proteção Social Básica, com ênfase para os instrumentos de planejamento e a atuação da CCL, devido à posição estratégica que esta assume no território, além de considerar os principais desafios que os CRAS enfrentam para manterem sua operacionalização.

No que tange às estratégias e aos instrumentos para a realização da gestão territorial, ressalta-se que, embora existam, não se mostram suficientes e demandam ajustes. Os dados coletados evidenciam que parte significativa dos coordenadores de CRAS, 85,3% do total, consideraram que a execução das ações de gestão territorial se dá de forma parcial e 14,7% afirmaram que não as executam. As principais dificuldades mencionadas pelos coordenadores entrevistados estão relacionadas à sobrecarga de trabalho ocasionadas pelo acúmulo das duas funções (coordenador de CRAS e de BH Cidadania) e à falta de normatização do processo de coordenação e gestão territorial. Destacam, ainda, a baixa institucionalização das relações intersetoriais, a ausência de protocolos de referenciamento e contrareferenciamento e a baixa participação dos usuários, tanto nas atividades coletivas e comunitárias, quanto nos processos de planejamento e avaliação das ações do CRAS. Sobre isso:

A gestão do território permite que o CRAS tenha uma aproximação real das condições de vida dessas famílias e de forma a aproximar as ações dos sujeitos que ali estão. Conforme preconizado, a gente não realiza essa gestão. Essa ocorre somente parcialmente. Isso devido a vários fatores: o coordenador de CRAS tem um acúmulo de funções e tem a ausência do comando único da política de assistência, levando a muitos atravessamentos, o que impede maior envolvimento com as questões do território (Coordenador CRAS 25).

Esse problema ocorre tanto do ponto de vista da normatização de processos no nível do planejamento e construção de protocolos (100% dos entrevistados afirmaram que do ponto de vista da gestão territorial não existe protocolo formalizado), quanto em relação à incorporação de estratégias de participação de outros atores. Assim, na visão dos entrevistados, a perspectiva de efetivação do novo modelo de gestão ativa do território trazido no desenho do SUAS ainda encontra-se distante da prática no atual processo de trabalho do CRAS, conforme demonstram os depoimentos de dois dos entrevistados:

A gestão territorial não é algo simples de realizar. A ausência de rede, sobretudo de rede socioassistencial, a falta de regulação e a crescente redução da participação popular dificultam efetivar a gestão territorial (Coordenador CRAS 01).

No plano de ação do CRAS não constam ações de gestão territorial, a organização dessas ações torna-se muito informal, com pouca capilaridade. O CRAS tem feito esse planejamento sozinho (coordenador e equipe técnica) sem o envolvimento dos usuários e sem alinhamento com a rede. Depois encontra dificuldade de dar legitimidade ao plano e alcançar adesão (Coordenadora CRAS 06).

Outro ponto a ser destacado diz respeito aos diagnósticos socioterritoriais e sua elaboração. Os entrevistados consideram que a participação nesta elaboração ocorre de forma muito limitada: “a participação na elaboração de estudos e de diagnósticos geralmente é muito pontual; está muito relacionada à nossa avaliação de quais ruas ou becos vão compor o território” (Coordenação do CRAS 18). Por isso, dentro do próprio território o coordenador

junto com a equipe técnica busca traçar estratégias para qualificar os dados disponibilizados, como demonstra o relato abaixo:

Dentro do território buscamos forma de melhorar esse diagnóstico por meio de diálogo com as famílias, com as associações de bairro, com as instituições, a busca ativa também contribui muito para melhorar esse diagnóstico. Esse diálogo com as instituições, principalmente com a saúde que tem informações muito mais atualizadas, a gente consegue melhorar esse diagnóstico. Por exemplo, quando chega uma lista de BPC, até para não ter perda de hora técnica, envio a lista para o Centro de Saúde para que confirme se esses usuários permanecem ou não no território e aí organizamos as ações (Coordenador CRAS 32).

Quando questionados sobre o acesso ao sistema de informação e se este responde às necessidades dos serviços, os coordenadores entrevistados ressaltaram a sua fragilidade. Segundo os gestores, o sistema de informação encontra-se voltado apenas para o gerenciamento de ações que dizem respeito aos atendimentos realizados, com poucas possibilidades de absolver a riqueza de informações identificadas nos territórios e subsidiar de forma direta as ações e o trabalho em rede. Isso faz com que as ações de retroalimentação permaneçam muito comprometidas e informais, como traduzido nas explicações abaixo:

Não existe mecanismos de retroalimentação. As observações da equipe e as informações mais detalhadas da situação das famílias são discutidas nas reuniões de equipe. Essas informações são sistematizadas e novas ações são previstas a partir daí, mas as informações não alimentam o diagnóstico que recebemos. As informações ficam para a gente mesmo, no nível local (Coordenador CRAS 01).

Enquanto ator que alimenta e realiza a vigilância socioassistencial não percebo que as informações são utilizadas como deveriam. Então nos cabe utilizá-las aqui mesmo no atendimento da população (Coordenador CRAS 18).

Além disso, o Sistema não atende a todas as demandas colocadas na organização do processo de trabalho, como se pode apreender dos depoimentos abaixo:

[...] O SIGPS nem toda hora que você precisa está disponível, com muitos problemas de internet, fora do ar ou muito lento, além do fato de que não temos possibilidade de acessar e cruzar todos os dados que necessitamos no cotidiano do CRAS. (Coordenador CRAS 11)

Tudo é muito burocrático, é muito investimento de tempo preenchendo planilhas e enviando informações para diferentes órgãos. Falta construir um sistema de informação mais integrado e competente que evite tanto retrabalho. (Coordenador CRAS 18)

Dentre os instrumentos para efetivar as ações de gestão territorial, os coordenadores reconhecem, em especial, as potencialidades da CCL como a principal expressão do trabalho em rede e dos arranjos de coordenação intersetoriais. No entanto, de modo geral, os dados e as informações colhidos em campo demonstram a existência de diversidade nos arranjos do

CRAS em relação às formas de realizar o planejamento compartilhado e os arranjos para funcionamento da dita Comissão.

Os entrevistados destacaram ainda existência de fatores que restringem a implementação das ações intersetoriais relacionadas à forma como os atores locais se apropriam e aderem às diretrizes que perpassam o trabalho intersetorial. Além disso, os coordenadores apontam as próprias limitações para coordenar as ações intersetoriais e consideram que não existe consenso sobre os pilares do trabalho intersetorial, principalmente no que diz respeito ao compartilhamento de objetivos e metas, à readequação de formas de atuação e à repartição dos recursos disponíveis no território. O fato do CRAS ser responsabilizado por essas ações não gera o necessário reconhecimento por parte das outras políticas e nem leva à adesão de forma espontânea por parte delas quanto à promoção das ações intersetoriais.

A análise dos dados remete-se aos mecanismos denominados por Chiara (2015) como "coordenação por meio de ajuste mútuo", que coloca em prática mecanismos de coordenação baseados no diálogo e na comunicação entre os atores sociais. Nesse ponto, a percepção da coordenação e das equipes técnicas - que encontram na interação direta do trabalho junto às famílias e instituições as formas de promoção de tais ajustes - elucidam alguns desses elementos.

Esses elementos são, na percepção dos coordenadores, capazes de aglutinar e ou mobilizar interesses em torno de dificuldades e potencialidades que levam, em maior ou menor medida, à construção de objetivos territoriais com os quais os serviços existentes venham a se comprometer. Observa-se que as decisões ocorrem de forma mais ou menos aleatória e baseadas na adesão ou não dos parceiros à identificação dos problemas e das possíveis soluções. Nas palavras dos próprios coordenadores:

Fazer gestão territorial não é como você estivesse em um lugar de superioridade em relação aos demais. O CRAS está dentro da rede junto com os outros. Então, a gestão é muito mais construindo laços de partilha. Não é uma gestão de autoridade, é uma gestão onde você compartilha com os outros atores as dificuldades e os avanços (Coordenador CRAS 15).

A busca por ofertar ações mais próximas das necessidades da comunidade é um processo de acerto e erro, a partir das falas das famílias (escuta da comunidade) que são sistematizadas e partilhadas entre os serviços. Por exemplo, o "Pro-Jovem" adolescente não mantinha articulação com o CRAS/PAIF e com as outras políticas; era executado de forma muito autônoma, foi possível ajustar a oferta do serviço com diálogo e participação dos jovens (Coordenador CRAS 14).

Além do problema especificado, a ausência de diagnósticos mais abrangentes compromete as tomadas de decisões, fragiliza a definição das causas mais significativas que se pretende enfrentar e fragiliza o planejamento das ações. Tal reflexão remete à adequação

dos serviços aos distintos contextos territoriais e ao planejamento das ações sob a perspectiva territorial. Nesses termos, planejamento e gestão territorial se traduzem em processos que não devem ser vistos isoladamente e não condizem com orientações rígidas, sem possibilidades de adaptação aos diferentes contextos territoriais. Assim, a fragilidade de ações planejadas e concebidas conforme as situações que vão emergindo sinalizam dificuldades encontradas pelas equipes locais em pensar sua dinâmica de trabalho e construir as ações com foco nas demandas das famílias.

Por sua vez, a adesão efetiva das políticas para o trabalho conjunto requer a incorporação de novas atribuições e, em muitos momentos, extrapola as prescrições e diretrizes dos objetos específicos de cada pasta (NOGUEIRA, 2007). Para os coordenadores, tal perspectiva não é facilmente assimilada pelos diferentes setores, colocando como desafio alcançar a adesão de forma mais substantiva e menos fragmentada. Na concepção dos coordenadores, não basta fazer-se representado, uma vez que a descontinuidade e a alternância na representação interferem no planejamento e atrasam as decisões e a continuidade as ações. A partir disso, entende-se que

A CCL faz diferença no território, mas precisamos avançar muito; as articulações ainda são muito pontuais. Por outro lado, a gente se aproxima e troca muitas informações; ações planejadas mesmo são muito poucas. Ainda encontramos muitas dificuldades, disponibilidade dos atores locais, agenda, horários (Coordenador CRAS 07).

Pelas entrevistas, é possível perceber que a adesão e a participação na Comissão Local do BH Cidadania não correspondem a um padrão, pois há momentos de alta participação e outros de baixa. Nesse âmbito, destaca-se a maior presença da política de saúde, apontada por 83,0% como aquela de maior regularidade, ao passo que a de educação é tida como a que conta com a participação mais fragilizada. Esse fato, entretanto, pode apontar para um paradoxo: nem sempre a baixa participação na CCL corresponde, necessariamente, à baixa articulação no território, o que sugere a presença de outras estratégias para a produção de ações intersetoriais, sendo algumas de viés informal, mas com bons resultados práticos. Como explica o Coordenador CRAS 32,

Existem outros parceiros em potencial que a gestão consegue articular no território, mas que não tem acento na CCL, seja porque não fazem parte do escopo da Comissão, seja porque não querem uma participação formal, mas com os quais o CRAS conta, inclusive, com recursos financeiros para a realização de oficinas, campanhas, ofertas de vagas em cursos de qualificação, vagas de emprego, entre outros.

No que pesem os apontamentos acima, na maioria dos territórios a CCL mantém-se frequente, com um percentual de participação de 82,4% nas reuniões periódicas, 14,7% que

não apresentam periodicidade estabelecida e em 01 unidade de CRAS a Comissão Local ainda não está articulada. Feita a indagação se a Comissão Local tem efetivamente se traduzido em trabalho conjunto e em realização de ações integradas entre os diferentes setores e atores locais, na percepção de 17,6% dos entrevistados o trabalho da Comissão tem contribuído para com a identificação dos problemas do território e para com uma atuação mais próxima do poder público, de forma abrangente e consistente. Por sua vez, 52,9% afirmam que isso ocorre somente de forma parcial, com muitas dificuldades e com baixa adesão dos parceiros e para 29,4% dos respondentes a Comissão ainda não alcançou um patamar mínimo de organização intersetorial que pudesse ser considerado como forma de trabalho conjunto.

Tem-se que menos de um quinto dos CRAS estudados consideram a CCL como elemento que contribui de forma mais abrangente na identificação dos problemas e na perspectiva de alcançar trabalho coletivo. Para a maioria, no entanto, o trabalho conjunto ocorre somente em torno de pautas muito específicas, geralmente de outros níveis hierárquicos ou em torno de questões emergenciais que comprometem o fazer setorial e, nesse sentido, movem as políticas em busca de ajuda. A passagem seguinte retrata essa avaliação:

A CCL é um espaço privilegiado de articulação, porém a rede fica sempre na expectativa que o CRAS tome a frente e assuma as responsabilidades. Tudo bem, a organização e as convocações, pois somos os responsáveis pela coordenação, mas a implicação das outras políticas poderia ser maior. A coordenação precisa investir muito para garantir a participação. Depois da assistência social, a segunda maior participação é da saúde, a educação somente participa quando tem interesse na pauta ou quer contribuições da rede para alguma questão específica (Coordenador CRAS 02).

Como se pode inferir, na percepção dos coordenadores, os outros setores apresentam dificuldades de ampliar a atuação conjunta e tendem a se focar em questões específicas e na demanda interna de seu serviço. A questão posta é que as outras políticas presentes no território já se encontram há mais tempo com ofertas institucionalizadas e legitimadas, tanto do ponto de vista normativo quanto do operacional, apresentando dificuldades em alterar suas rotinas e formas de atuação. Por sua vez e, como pontuado anteriormente, a política de assistência social é ainda considerada recente, em fase de consolidação e aquela que supostamente mais demanda a interlocução com as demais políticas públicas e nem sempre alcança a resposta desejada. Tal observação é ilustrada pelo gráfico 02 e pelas falas de alguns dos entrevistados:

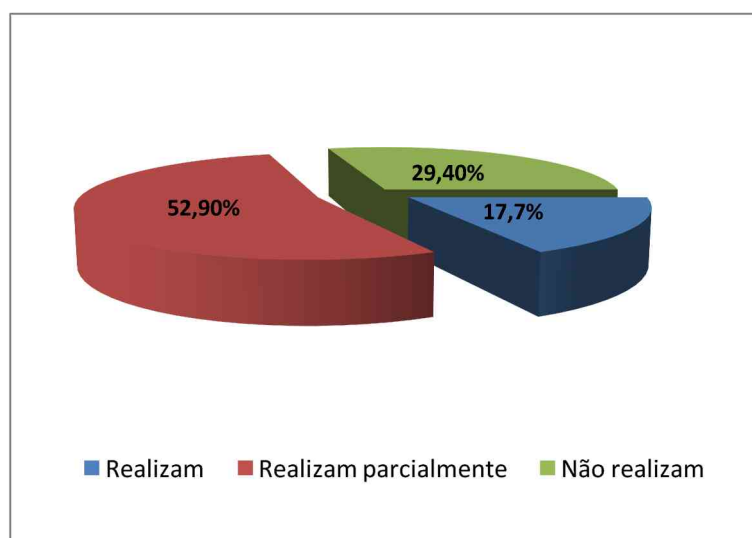
Muitas vezes, nas discussões intersetoriais, as instituições e políticas do território apresentam dificuldades de discutirem as questões do território de forma mais abrangente. Ficam muito presas nas suas questões específicas, ainda permanecemos muito no caso a caso. Espera-se muito da coordenação do CRAS, como aquele que

vai puxar as discussões. Já tentei fazer um rodízio na coordenação, por exemplo, da Comissão Local, mas não foi aceito (Coordenador CRAS 03).

Particularmente considero que a coordenação das ações intersetoriais teria que ser colegiada ou itinerante, mas as demais políticas não aceitam. Falta ainda a concepção que a gestão do território vai trazer ganhos para as políticas e para a população, por isso mesmo falta maior envolvimento de todas as políticas nas ações intersetoriais (Coordenador CRAS 12).

A lógica intersetorial ainda está pouco presente nas outras políticas, muito mais por possuírem modelos de atuação já consolidados. Quando você vai propor fazer de um jeito diferente, tem muita resistência (Coordenador CRAS 19).

Gráfico 02 - Promoção da articulação intersetorial



Fonte: elaboração da autora

Considerando as proposições feitas por Blanco e Gomà (2003), Chiara (2015) e as próprias normativas do SUAS, defende-se que a elaboração da agenda integrada entre diferentes políticas deve considerar a realidade local e os sujeitos concretos no seu cotidiano. Nesse ponto, ao tratar dos principais temas que orientam as discussões na CCL, as respostas indicam a prioridade de apropriar-se desse espaço para pensar os problemas do território.

Aparentemente, as políticas sociais apresentam o movimento crescente de pensar o território e seus problemas, algo que tem o potencial de conferir ganhos significativos para o trabalho conjunto. No entanto, para além do compartilhamento de informações frente à complexidade dos problemas dos territórios de Proteção Social Básica, torna-se necessário encontrar meios coletivos para alterar as condutas tradicionalmente estabelecidas e investir em agendas de trabalho integradas. Isso pressupõe liderança e coordenação do núcleo estratégico de governo, uma vez que o trabalho conjunto nos territórios deveria refletir as interações e as articulações estabelecidas nos diferentes níveis de governo.

Mesmo diante de limitações e críticas, a importância de se promover ações intersetoriais foi identificada em todas as entrevistas realizadas. As críticas dizem respeito a problemas como o acúmulo de funções e aos esforços adicionais que precisam ser empreendidos por parte do CRAS para buscar adesão e cooperação por parte das demais políticas. Mesmo diante dessa situação, a maioria dos coordenadores entrevistados reafirmaram que as ações desenvolvidas no campo da intersectorialidade condizem com os objetivos do SUAS, que são o de ampliar o leque de opções para a inserção dos usuários e o de buscar a inclusão social nos territórios.

Nessa seção buscou-se fazer algumas considerações sobre o principal instrumento de coordenação intersectorial à disposição dos CRAS: a CCL. A próxima seção acrescenta elementos a essa discussão, ao analisar as articulações que se promovem entre o CRAS e a rede socioassistencial presentes no território. Dessa forma, evidencia-se que os desafios de implementação das diretrizes preconizadas pelo SUAS se revestem de complexidade, assim como o são as situações de vulnerabilidades e riscos sociais sobre as quais a rede deve intervir.

5.3 As conexões entre a gestão territorial e o referenciamento da rede socioassistencial nos territórios da Proteção Social Básica

Ao longo dessa seção são tecidas considerações sobre as relações estabelecidas entre o CRAS e a rede de serviços socioassistenciais. O objetivo é o de apontar os avanços e as principais dificuldades que a gestão do CRAS identifica no processo de referenciamento dessa rede e se o trabalho construído expressa o fortalecimento da infraestrutura social nos territórios, conforme proposto por Richardson e Mumford (2002).

No mesmo sentido, o princípio da territorialização inscrito no marco regulatório da PNAS (2004) expressa o reconhecimento das desigualdades sociais e demográficas nas quais a interação de múltiplos fatores sociais, culturais e econômicos expõem os indivíduos e suas famílias às situações de desproteção social. Como argumentado anteriormente, esse quadro tem orientado a estratégia de consolidar um modelo de proteção social de base territorial alinhado à concepção de provimento de acesso a sistemas mais amplos de proteção social e de garantia de direitos sociais.

O esforço de superação da situação descrita é empreendido com o intuito de ultrapassar a lógica de assistência focalizada e recortada por segmentos específicos e ampliar

a atenção às populações e aos grupos familiares em territórios intramunicipais de maior vulnerabilidade social. O modelo proposto pelo SUAS prevê a implementação de uma rede de serviços públicos articulados também à rede filantrópica de serviços, com investimentos crescentes na universalização do atendimento no campo socioassistencial.

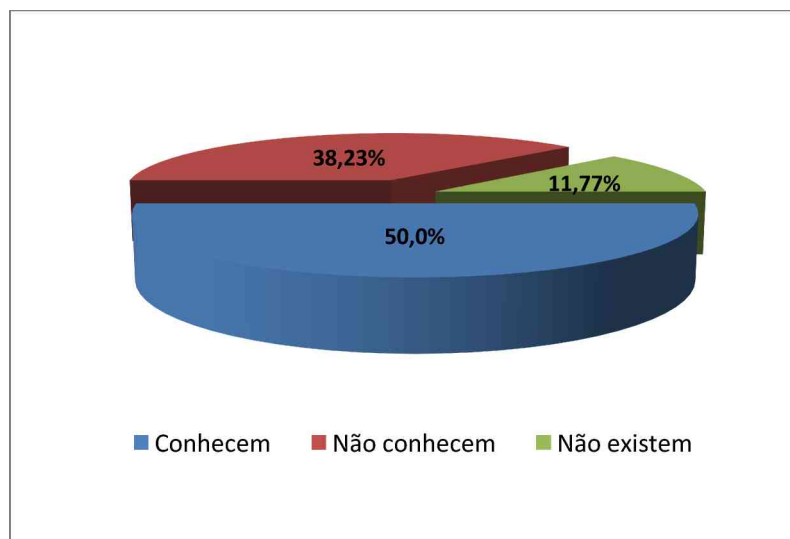
Outra questão importante diz respeito ao papel dos níveis centrais e regionais para a viabilização das condições necessárias para a existência de uma rede de qualidade e ajustada às demandas e às especificidades dos territórios. Os autores mencionados referem-se aqui à perspectiva da existência de redes locais, com ofertas qualificadas de serviços de Proteção Social Básica organizados de forma flexível e que sejam capazes de prover atenção às particularidades de cada território. Pressupõe-se ainda a existência de retaguarda, trabalho conjunto e apoio mútuo a ser mobilizado e articulado com o intuito de alcançar uma rede que opere tanto com contornos preventivos quanto na atenção às situações de vulnerabilidade e de risco sociais já instaladas no território.

A partir dessas reflexões, baseadas na análise dos dados coletados e no relato dos entrevistados, observou-se que a constituição efetiva de uma rede de serviços nos territórios da Proteção Social Básica, que possa ser mobilizada a partir de processos públicos de vinculação ao SUAS e, conseqüentemente, de referenciamento aos CRAS, permanece sendo um desafio para os equipamentos nos territórios. Trata-se também de um processo ainda em construção, o que se deve à baixa interlocução do trabalho coordenado entre o CRAS e as entidades da rede não governamental.

Pela pesquisa empírica foi possível constatar também que, como demonstra o gráfico 03, as condições das ofertas dos serviços de Proteção Social Básica pela rede não governamental se dão de forma muito heterogênea, considerando fatores como a disponibilidade ou existência dessa rede, a distribuição desproporcional dos serviços nos diferentes territórios e a dificuldade de dimensionar as ofertas às necessidades das famílias no que diz respeito às prioridades de atendimento e à determinação de quais vagas serão oportunizadas.

Parte significativa dos coordenadores apontaram a reduzida disponibilidade ou a inexistência de ações de Proteção Social Básica para além das próprias ofertas do CRAS no território. Pouco mais da metade (aproximadamente 50%) informaram que identificam apenas uma entidade não governamental no território. Em 38,23% dos casos os coordenadores afirmaram que existem duas ou mais unidades referenciadas, enquanto 11,77% informaram que inexistem entidades não governamentais de base local no território.

Gráfico 03 - Referenciamento da rede socioassistencial: conhecimento das entidades do entorno



Fonte: elaboração da autora

Quanto ao referenciamento da rede identificada, 64,7% dos coordenadores disseram operacionalizar de maneira satisfatória os procedimentos de articulação e de referenciamento e 35,3% apresentam dificuldades que ainda os impedem de conseguir construir no território formas de interlocução com os serviços de proteção básica executados fora do espaço físico do CRAS. Quanto a essa questão, os técnicos afirmaram que as principais dificuldades relacionam-se ao desconhecimento dessa rede por parte dos servidores da PBH, para além das entidades conveniadas e, de outra parte, da ausência de reconhecimento de parte dessas entidades da centralidade que o CRAS ocupa no território.

Depreende-se das colocações acima que, para haver articulação e fomento ao trabalho integrado com a rede socioassistencial, os coordenadores e as equipes técnicas devem ter mapeadas as entidades existentes no território. Além disso, sobre as entidades é necessário conhecer ainda qual(is) o(s) serviço(s) prestado(s), as formas de inserção, o perfil dos usuários atendidos, a disponibilidade de vagas, se ela é inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social e se tem ou não convênio com o poder público.

Ao responderem se conhecem e ou já realizaram visitas institucionais a todas as entidades da rede local, exatamente 50,0% dos coordenadores responderam afirmativamente, ao passo que os demais não conhecem toda rede ou informaram a ausência completa de rede local. Ao examinar quais as principais ofertas da rede não governamental, 78,3% dos

entrevistados identificam com maior clareza as entidades conveniadas que executam o SCFV⁴⁷.

No entanto, mesmo os coordenadores que afirmaram já conhecerem e terem visitado as entidades socioassistenciais presentes na base territorial constataram a baixa capacidade de referenciamento dessa rede. Um grupo reduzido de coordenadores (apenas 04 dentre os 34 CRAS de Belo Horizonte) responderam que conseguem estabelecer com as entidades do território os acordos e procedimentos para a execução do trabalho conjunto, de acordo com o estabelecido nas orientações técnicas do SUAS. Por sua vez, 52,9% dos respondentes disseram que operam parcialmente os procedimentos de referenciamento, mas que mantêm, mesmo de forma não sistematizada, reuniões e formas de interlocução com as entidades no território. Os demais 32,29% afirmaram haver baixa interação com a rede socioassistencial. As passagens seguintes demonstram essas diferenças:

Com as entidades conveniadas ainda é possível construir um fluxo de trabalho, estabelecer parcerias e convergir as ações de forma complementar e não concorrente (Coordenador CRAS 09).

A única atividade que conseguimos realizar é a discussão de caso, de forma pontual, sempre respondendo as demandas das entidades. Os encaminhamentos são informais. Não existe fluxos ou qualquer procedimento institucionalizado na relação com as entidades socioassistenciais (Coordenador CRAS 15).

Para os entrevistados, não basta haver normativas e orientações sobre o processo de referenciamento das entidades socioassistenciais. A seu ver, o município precisa dialogar com essas normas e instituir mecanismos próprios para viabilizar os procedimentos de referenciamento. Eles consideram que, em muitos aspectos, a rede de serviços de Proteção Social Básica não se orienta pelas diretrizes do SUAS, de forma a compreender a sua integração nesse sistema e que, por isso, precisa estabelecer um trabalho conjunto. Essa falta de reconhecimento é identificada pelos coordenadores até mesmo entre as entidades conveniadas com a PBH, o que está relacionado à falta de uma atuação mais assertiva dos níveis gerenciais (regional e municipal) e à ausência de investimento em ações formativas, seminários e espaços de pactuação que possam delimitar o papel de cada ator na rede e os principais mecanismos para melhorar as interlocuções no nível local.

⁴⁷ Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, de forma a complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, 2009, p.14).

Sobre o fortalecimento das interlocuções da rede socioassistencial no nível local, em específico, os coordenadores asseveram que este dependeria, em larga medida, do estabelecimento de diretrizes e de protocolos formalizados e, por outro lado, de informações sistematizadas e oficializadas como balizadores do processo de articulação e referenciamento da rede não governamental. Essas condições são reafirmadas pela PNAS (2004, p. 35), ao enfatizar que o CRAS realiza “[...] sob orientação do gestor municipal de assistência social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local”. Essa colocação vai ao encontro do que disse o Coordenador CRAS 09:

Tenho ainda muita dificuldade de chegar para uma entidade e falar do referenciamento, que precisamos estabelecer fluxos para atendimento dos usuários. (...) percebo que funcionam muito na lógica do convênio, com pouco conhecimento do SUAS e a forma de inserção no sistema.

Além da falta de diretrizes claras sobre o processo de referenciamento, os entrevistados relacionaram as dificuldades de interlocução à falta de informações sistematizadas e atualizadas sobre as entidades socioassistenciais, como retrata a passagem abaixo:

Não recebemos, pelo menos não de forma atualizada e oficial, quais as entidades estão presentes no território, qual o público atendido, qual nível de articulação é possível sobre a referência no sistema (Coordenador CRAS 12).

Para superar essas dificuldades e proporcionar a oferta de outros serviços para além de suas ofertas próprias, foi realizado no ano de 2016 o reordenamento do SCVF e estabelecido convênio com a entidade Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais Sudeste Brasileira - ADRA, para oportunizar atendimento para os diferentes recortes etários do público alvo. O novo formato do SCFV seria executado, preferencialmente, dentro do espaço físico do CRAS pela equipe técnica da entidade conveniada e, para tal, foi pensada uma complexa engenharia organizacional envolvendo os três níveis de governo (central, regional e local).

Quando se analisa a percepção dos coordenadores quanto à decisão de uma única entidade executar o SCFV na quase totalidade dos CRAS, as opiniões são muito divergentes. Parte considerável dos entrevistados avalia que essa medida não é a ideal, mas aquela que é possível frente à impossibilidade de execução direta e à inexistência de entidade para assumir a oferta dos serviços nos territórios.

Como ponto positivo, os coordenadores apontaram o fato dos fluxos serem bem estabelecidos, a instituição de reuniões mensais de planejamento e de gestão das ações do serviço, o estabelecimento de espaços de discussão, encaminhamento e retorno dos casos e,

como ganho principal, a inclusão de avaliação semestral das ações com a participação dos usuários e suas famílias na metodologia do SCFV. Dessa forma,

Com a entidade de nível municipal conveniada para a execução do SCFV, o fluxo é totalmente formalizado, com reuniões mensais de gestão para vinculação e acompanhamento dos usuários no serviço, com atuação muito diferente das demais entidades com base no território (Coordenador CRAS 09).

Sob outro prisma, um ponto crítico na avaliação dos entrevistados é o fato de a entidade executar os serviços em todos os territórios de CRAS, mas sem relações significativas com os mesmos. Não ter base no território dificulta que a mesma incorpore na sua atuação a dinâmica territorial e se envolva de maneira mais substantiva nas articulações locais. Como as situações dos territórios são heterogêneas, seria fundamental que a oferta dos serviços estivesse adequada à realidade local, tanto nos aspectos relacionados à infraestrutura (diversa em cada CRAS) como também na disparidade das condições de desproteção social, o que evitaria ofertas padronizadas, desatadas das especificidades territoriais. Sobre isso, o Coordenador CRAS 31 observou que

O CRAS ficava sozinho no território até a chegada da entidade para executar o SCFV. Avalio que executa com boa qualidade as atividades, mas não tem uma inserção real no território, não conhece as famílias e os problemas do território.

Outro ponto relevante para identificar a adequação da rede refere-se à articulação existente entre os serviços de proteção básica desenvolvidos no CRAS e os serviços de proteção especial de média e alta complexidades ofertados pelos CREAS⁴⁸ em âmbito regional. Majoritariamente, os coordenadores responderam que as relações estabelecidas entre CRAS e CREAS são insuficientes para garantir de forma eficaz a inserção dos usuários que apresentam necessidades de proteção especial. A passagem abaixo reflete de forma geral as preocupações apresentadas:

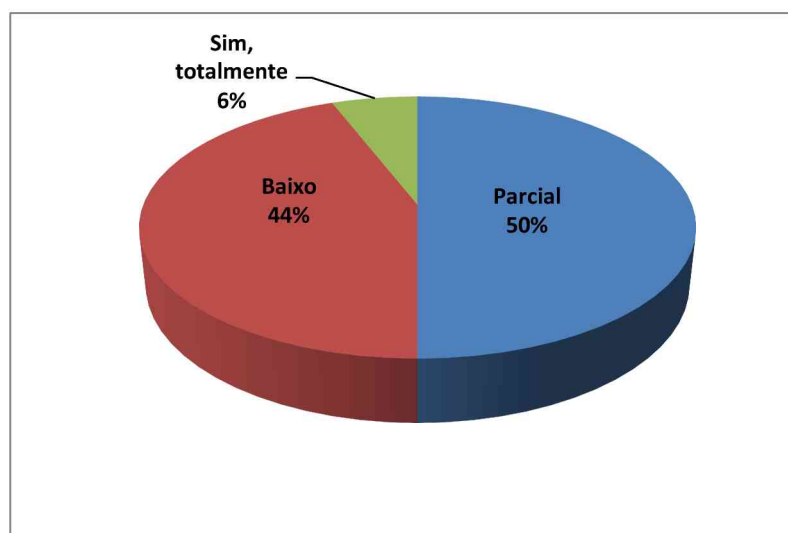
Precisamos avançar muito na relação com o CREAS. O intervalo de tempo entre o encaminhamento do CRAS e a inserção do usuário é muito longo, pelo menos no processo instituído pela regional; nem sei se é da regional ou municipal... O CRAS encaminha relatório para a Gerência Regional de Assistência Social, que encaminha para o Conselho Tutelar, aguarda-se a aplicação de medida protetiva e depois desse processo é que a família é inserida no PAEFI. Tudo é muito burocrático... Com o tempo gasto para referenciar a família perdemos o *time* do acompanhamento (Coordenador CRAS 09).

Por meio das entrevistas verificou-se que, como ilustrado pelo gráfico 04, que 50,0% dos respondentes operam parcialmente os processos de referência e contrarreferência, principalmente nos casos de famílias de crianças e adolescentes em situação de violação de

⁴⁸ O município de Belo Horizonte conta atualmente com 09 CREAS, sendo 01 em cada regional administrativa de Belo Horizonte.

direitos. Dentre o mesmo grupo, 44,1% afirmou encontrar dificuldades expressivas para operacionalizar os procedimentos no atendimento às demandas das famílias no tempo necessário. Diante dessas dificuldades, em algumas circunstâncias as equipes tendem a manter os casos no âmbito de atendimento do próprio CRAS.

Gráfico 04 - Operação dos processos de referência e de contrarreferência



Fonte: elaboração da autora

Observa-se, portanto, a sinalização de uma burocratização prejudicial ao fluxo básico entre os serviços do CRAS e do CREAS. O fato da inserção do público alvo na proteção especial ter de passar por dois órgãos atrasa o atendimento: primeiro o caso vai para a GERASC e, a partir da análise dessa gerência, o caso é encaminhado para o Conselho Tutelar para atendimento e definição de aplicação medida protetiva, com indicativo de inserção no PAEFI. Como visto, esse processo estabelecido no município é algo que compromete a celeridade das intervenções junto às famílias que demandam atenção especial.

Ressalta-se, ainda, que a determinação de tal fluxo não encontra guarida nas normativas da PNAS. Na percepção dos entrevistados, a exigência mencionada também fere o princípio da intervenção prioritária preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que assevera que as intervenções devem ser efetuadas logo que a situação de risco seja conhecida e, ainda, o envolvimento de vários atores, sem que isso venha garantir resolutividade nas respostas produzidas.

Outros pontos importantes apresentados pelos entrevistados são as considerações sobre a necessidade de clarear conceitos e procedimentos, além da criação de formas de aproximação das duas equipes (PAIF e PAEFI). Com efeito, parece razoável que a

interlocução entre os serviços seja a menos burocrática possível e mais horizontalizada, sob pena de não se alcançar a proteção desejada.

Para fazer frente à baixa ou mesmo à inexistência de oferta de serviços, outro ponto destacado é a busca por parceiras com instituições fora do território e para além das ofertas públicas, principalmente com escolas profissionalizantes e empresas, na busca por vagas para qualificação e emprego para os usuários. Aproximadamente 68,0% dos coordenadores apontaram que essa é uma estratégia utilizada para ampliar o encaminhamento e a inserção de usuários da política de assistência social que tem dado resultados positivos. Os demais disseram encontrar dificuldades com esse tipo de estratégia, dada a distância dos locais nos quais estão inseridos os equipamentos, que estão distantes das regiões mais desenvolvidas economicamente, o que envolveria uma logística de deslocamento dos usuários com a qual o CRAS não possui condições de arcar.

Considerando o quadro acima disposto foi possível identificar, a partir da percepção dos coordenadores, uma visão positiva sobre a implementação e a expansão do CRAS ao longo dos últimos anos. No entanto, essa análise não encontra correspondência na expansão de outros serviços de proteção social. Logo, é possível dizer que os CRAS ainda enfrentam muitas dificuldades para, a partir do território, fortalecerem sua rede local de proteção social, o que demanda, em última instância, um investimento no fortalecimento e na expansão de outras unidades de proteção social dentro dos territórios, para que esse equipamento não fique sozinho na construção dessas respostas. A essa questão soma-se a falta de normatização dos processos de referenciamento, o que tem atrasado a articulação e a integração da rede de Proteção Social Básica nos territórios.

Além do investimento político e institucional do órgão gestor, o fortalecimento da infraestrutura social nos territórios possui estreita ligação com a atuação do próprio CRAS. Reconhecendo a posição estratégica no desenho do SUAS, o CRAS precisa investir no aperfeiçoamento dos seus mecanismos de escuta e mobilização, com vistas a ampliar os espaços e os processos participativos. A participação, em especial dos usuários, é que vai favorecer o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o estreitamento dos laços de pertencimento, incidindo, assim, na melhora das relações de vizinhança. Considerando esses argumentos, no próximo subitem serão discutidas as formas de mobilização e de participação propostas e executadas pelos CRAS de Belo Horizonte por meio da busca ativa de seu público.

5.4 Gestão territorial: a ação de busca ativa e os aspectos de mobilização comunitária

Como mencionado na seção anterior, a infraestrutura social fortalecida representa um fator crucial para prover proteção social, considerando serviços de qualidade e boas relações sociais e comunitárias. Para Richardson e Mumford (2002), o ponto determinante para que as áreas pobres possam ter sucesso no aprimoramento de sua infraestrutura social passa por viabilizar a participação dos moradores dessas áreas como parte do processo de reestruturação da própria comunidade e, por consequência, o fortalecimento dos laços de integração social.

A eficácia das intervenções não depende somente de disponibilizar serviços, projetos e benefícios, mas inclui também o fomento a uma atuação conjunta e articulada da rede de serviços públicos com as organizações sociais e comunitárias, seja no fortalecimento de grupos informais, no desenvolvimento de pequenas intervenções (cultivar jardins públicos, planejar hortas, pintar a escola), seja em atividades de maior amplitude. Assim, a noção de infraestrutura social proposta pelos autores citados remete tanto ao trabalho em rede quanto ao fortalecimento dos vínculos entre os indivíduos e destes com as organizações locais. Essa análise encontra correspondência com a leitura da dimensão territorial incluída na PNAS (2004), para além dos indicadores de vulnerabilidade e risco e se vincula aos atores e às formas de apropriação e de interação com o território, suas relações sociais, conflitos, laços de solidariedade e de vizinhança.

Na análise da dimensão territorial incluída nos documentos normativos do SUAS, para além dos indicadores de vulnerabilidade e risco, o trabalho vincula-se aos atores e às suas formas de apropriação e de interação com o território, suas relações sociais, seus conflitos e seus laços de solidariedade e de vizinhança. No âmbito dos territórios da Proteção Social Básica, abordar a questão das redes e das ações comunitárias implica na desconstrução da concepção tradicional que situava os usuários da assistência social como sujeitos desprovidos de direitos e destituídos de condições de opinar e de participar da construção da política. Trata-se, então, de introduzir novas arenas de participação e de envolvimento dos usuários no planejamento e na avaliação dos serviços a eles destinados, assim como nas alternativas frente às situações de destituição social do território e na análise de seus próprios problemas.

Considerando esses argumentos, o CRAS no território precisa assumir tanto a postura de articulador e facilitador das redes sociais presentes quanto maximizar, na sua atuação, elementos que propiciem mobilização e participação sociais. Por mais que essa seja uma diretriz estruturante do SUAS e esteja, conceitualmente, partilhada pelo conjunto dos

coordenadores de CRAS, foi possível identificar uma limitada participação social nas atividades ofertadas nos territórios, como explicita o depoimento a seguir:

Por mais que exista esforço de fazer uma gestão local do SUAS, a gente ainda não deu conta. Além da dificuldade de trabalhar de forma articulada com as entidades, tem a questão da participação da comunidade que ainda é muito incipiente. Temos muitos déficits de participação, reduzido diálogo com a comunidade e, como consequência, baixo controle social sobre as ações da política (Coordenador CRAS 32).

Várias questões foram relacionadas à baixa capacidade de mobilização dos CRAS, sendo que entre as principais citadas estão i) a localização geográfica dos equipamentos; ii) territórios muito extensos e com alto índice de violência urbana; iii) baixa materialidade na realização da busca ativa; iv) espaço físico do CRAS inadequado para realização de atividades coletivas; v) número reduzido de profissionais para executar as atividades inerentes às responsabilidades do equipamento e vi) equipes técnicas e coordenadores de CRAS recentemente nomeados para suas funções, dificultando, inicialmente, a construção da familiaridade com o território e seus problemas. Outro fator que concorre para que a capacidade de mobilização dos CRAS se mantenha baixa é a crescente demanda espontânea, que pressiona os técnicos sociais a trabalharem em constante situação de urgência e dificulta processos de coletivização e de saída dos atendimentos pontuais.

Conquanto o município tenha se empenhado em inserir os equipamentos em posições estratégicas nos territórios, na visão dos coordenadores isto ocorreu somente de forma parcial. Ao responderem se a localização do CRAS favorece a proximidade com seu público de maior vulnerabilidade, 47,1% das respostas são positivas e 52,9% negativas, como demonstrado pelo gráfico 05. Essa informação corresponde à afirmação de que, na percepção dos entrevistados, mesmo posicionado dentro da área de abrangência, a maioria dos CRAS se encontra geograficamente distante do público caracterizado como em situação de maior vulnerabilidade social.

De forma geral, os coordenadores afirmaram que, na impossibilidade de os CRAS terem edificações próprias, os equipamentos foram instalados em localidades nas quais havia disponibilidade de imóveis que poderiam ser cedidos por outras políticas ou alugados⁴⁹. A

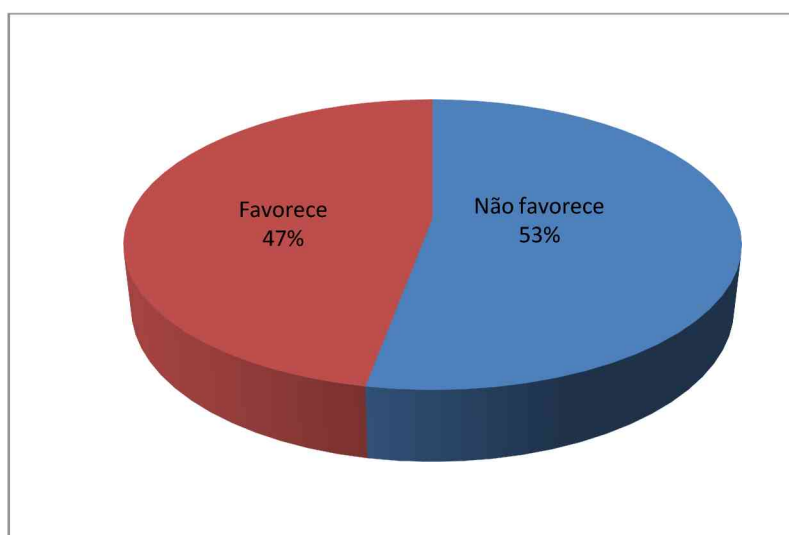
⁴⁹Segundo relatório do Censo SUAS 2015, 76,5% dos imóveis onde se localizam os CRAS do município de Belo Horizonte são próprios municipais, outros 20% são alugados. Aproximadamente metade dos equipamentos está localizada nos Espaços BH Cidadania e compartilham o espaço com outro tipo de unidade. Os tipos de unidade mais recorrentes no compartilhamento são: Academia da Cidade, EJA, Telecentro e oficinas de cultura, esporte, saúde e educação. Outras 02 unidades de CRAS, além desses serviços, compartilham espaço com escolas. 01 CRAS compartilha espaço com Unidade Básica de Saúde (UBS) e 01 com uma organização não governamental. Os principais espaços compartilhados são: a entrada, pátio, quadras, recepção, cozinha, salas de atendimento e auditórios.

respeito disso, depreende-se dos relatos que a localização dos equipamentos interfere diretamente no acesso do usuário ao serviço. Foram identificadas diferentes estratégias para tratar essa questão, como demonstram os relatos abaixo.

A participação dos usuários ainda é muito frágil, principalmente considerando a distância do CRAS em relação ao seu público mais vulnerável. Tentamos contornar essa situação com a realização de várias atividades em espaços da comunidade (Coordenador CRAS 03).

Alguns usuários moram a 50 minutos de distância do CRAS. Buscamos e realizamos visitas domiciliares nesses locais, nas franjas do território, mas é muito difícil essa população acessar o serviço de forma regular (Coordenador CRAS 18).

Gráfico 05 - Relação entre a localização do CRAS e a aproximação com o público de maior vulnerabilidade



Fonte: elaboração da autora

Como explicado acima, a determinação do local de implantação do CRAS imposto pela disponibilidade de imóveis coloca desafios como o de viabilizar espaços adequados em áreas de vulnerabilidade social. Isso requer ampliar as capacidades de articulação e de mobilização para garantir o acesso dos usuários aos equipamentos e ou a criação de estratégias para aproximar os serviços do seu público-alvo. O que deveria orientar o trabalho do CRAS, independente da localização geográfica, são as famílias em situação de vulnerabilidade identificadas pelo IVS, como ressalta a colocação abaixo:

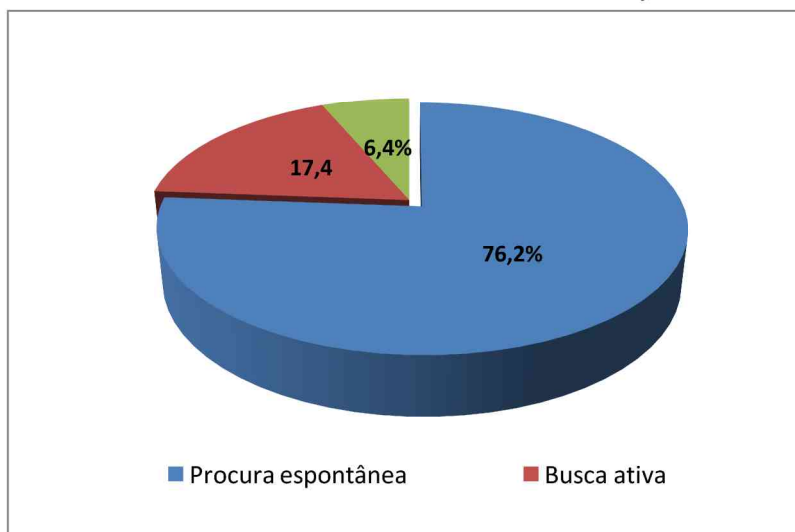
O CRAS utiliza as informações e dados enviados para orientar sua ação no território. No momento de elaboração do Plano de Ação são considerados os setores censitários indicados como os de maiores índices de público prioritário, os setores no qual se concentram usuários com maior vulnerabilidade. Aí organizamos ações nesses setores, ou seja, utilizamos as manchas para mobilizar, mas isso ocorre parcialmente, porque na prática a gente mobiliza mais o público que está próximo ao CRAS (Coordenador CRAS 18).

Outra questão apontada é a violência, que impede, em muitos momentos, a circulação tanto das equipes técnicas como das famílias, como ilustra o relato que segue:

Muitas vezes a equipe apresenta dificuldades de sair do espaço físico do CRAS, de fazer uma imersão no território para identificar e compreender os dados e as informações que vão orientar nosso trabalho. Isso está relacionado à extensão e à violência no território. Assim, precisamos ir criando estratégias para trazer os usuários para o CRAS e continuar dando sentido ao nosso trabalho (Coordenador CRAS 26).

A questão da localização do CRAS aparece nas entrevistas com avaliações diferenciadas. Alguns coordenadores avaliam como positivo o fato de o equipamento estar localizado nas extremidades do território, em um ponto mais neutro em relação a possíveis divisões de territórios por parte de diferentes grupos, o que favorece o acesso dos usuários ao CRAS mesmo em momentos de conflitos agudos. A dificuldade de uma atuação mais proativa na busca pelas famílias é confirmada pela análise dos dados que indicam as principais formas de acesso dos usuários aos serviços ofertados, com maior incidência da procura espontânea por parte das famílias, o que representa, em média, 76,2% dos atendimentos, contrastando com o acesso por meio de busca ativa (17,4%) e do encaminhamento da rede de serviços (6,4%). O gráfico 06 elucida esses dados:

Gráfico 06 - Formas de acesso das famílias aos serviços do CRAS



Fonte: elaboração da autora

Por meio dos relatos explicitados é possível apreender que, apesar de todas as dificuldades, a falta de transporte, a ausência de vigilância socioassistencial estruturada, as listagens de famílias desatualizadas e a falta de material informativo, dentre outras ausências, não seriam fatores impeditivos à realização da busca ativa, se de fato essa fosse priorizada e planejada. No entanto, os coordenadores entrevistados ponderam que sair do CRAS não é algo simples diante da elevada demanda espontânea. Assim,

Sem transitar, sem sair do CRAS você não consegue ver a demanda do território. Agora, sair não é fácil... A demanda espontânea é elevada; você precisa criar estratégias e ficar vigilante, pois senão você não sai do CRAS (Coordenador CRAS 18).

A leitura das formas de acesso ao CRAS sinaliza a necessidade de repensar processos de trabalho e, em particular das ações de busca ativa. Essa ação específica tem sido apontada como fundamental para a eficácia das ações de Proteção Social Básica, pois implica no estabelecimento de maior proximidade com as famílias, além de resultar em maior participação e articulação com os diversos atores sociais ali presentes.

O conceito de busca ativa é ampliado ao ser tratado no âmbito da gestão territorial, no qual é caracterizado como um instrumento de reconhecimento desta localidade, assim como de sua dinâmica, de identificação das vulnerabilidades e potencialidades, do seu cotidiano, das formas de interação e convívio e das relações de vizinhança. A busca ativa constitui-se, então, em uma importante ferramenta para propiciar o contato direto com a população e suas organizações sociais e comunitárias.

Os processos de mobilização comunitária e maior participação social assumem um importante papel na prevenção de potenciais situações de vulnerabilidade e de risco sociais que podem incidir sobre o território, além de estarem relacionados à maximização do caráter preventivo das ações de Proteção Social Básica. Nesse sentido, precisa haver esforços que visem à superação de situações pontuais e confirmam amplitude ao trabalho comunitário, compreendido para além das oficinas com famílias, considerando que o trabalho desenvolvido precisa fazer sentido para o usuário e promover o seu envolvimento. O seguinte depoimento enfatiza essa questão:

No enfrentamento de problemas concretos percebe-se o envolvimento da comunidade. A gestão do território tem que ter o foco na participação do usuário. Trabalhamos muito na ótica do envolvimento da rede, dos parceiros, mas o envolvimento dos usuários ainda é muito reduzido, fica ainda muito no campo do atendimento às suas demandas. O usuário é pouco implicado e pouco mobilizado (Coordenador CRAS 12).

Na opinião dos entrevistados é claramente perceptível o esgotamento das intervenções pautadas somente no atendimento da demanda espontânea, assim como a necessidade de desenvolver uma atuação pautada por estratégias de coletivização das mesmas. Os coordenadores reconhecem que a busca ativa representa uma ressignificação do papel e da postura do Estado no campo da política de assistência social, ao propor a transição de uma posição passiva, receptora, para uma postura propositiva e proativa, movimentando-se em direção ao usuário da política. É o que se pode inferir da passagem abaixo:

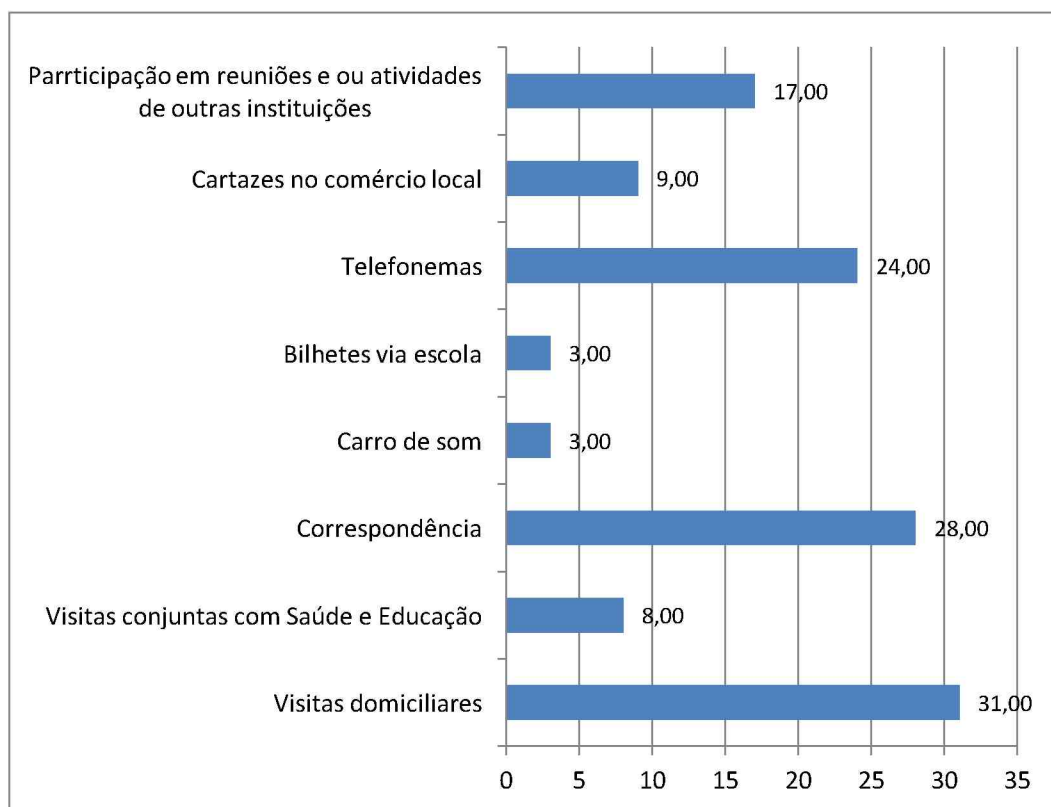
A busca ativa é a maior expressão de proatividade do serviço e significa romper com a ideia de plantão social, de ficar esperando passivamente o usuário e suas

demandas. O serviço precisa ser atuante, buscar identificar as situações de desproteção e atuar, mas, em alguns momentos, diante das inúmeras tarefas, é difícil traduzir essa concepção em prática (Coordenador CRAS 30).

No entanto, os coordenadores se veem limitados no atendimento às necessidades imediatas no cotidiano do trabalho e apontam dificuldades de superar tal questão, o que se deve, principalmente, ao tamanho da equipe técnica. Na avaliação deles, o corpo de técnicos sociais do CRAS é insuficiente para responder pelas tarefas que lhes são atribuídas. A esse problema somam-se as diversas demandas dos outros níveis de governo - geralmente fora do planejado, o que dificulta refletir sobre o trabalho e planejá-lo em direção a uma ação coletiva e um agir menos fragmentado.

Dentre as principais estratégias de busca ativa realizadas destacam-se as visitas domiciliares (em média 91,2% das ocorrências), envio de correspondências (utilizada em 82,4% dos casos) e contatos telefônicos com as famílias (em 70,6%). Outras estratégias, como, por exemplo, a participação em atividades e ou reuniões em parcerias com outras instituições, mobilização e divulgação no comércio local e carro de som foram citadas por um número reduzido dos entrevistados. O gráfico 07 expõe a frequência dos recursos enumerados:

Gráfico 07 - Meios utilizados para efetivar a busca ativa



Fonte: elaboração da autora

A centralidade da visita domiciliar nas estratégias de busca ativa tem como foco o público de transferência de renda, com destaque para as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF e beneficiárias do BPC ainda não inseridas no PAIF. Observa-se que a busca ativa está mais relacionada ao cumprimento de metas estabelecidas do que à concepção de aproximação e de mobilização no território. Identificou-se essa situação pela forma como foi relatada a organização das ações de busca ativa, com concentração das atividades de visita domiciliar direcionadas ao público bolsista quando do recebimento das listagens de descumprimento. Essa evidência também ficou caracterizada pela baixa referência às outras estratégias, como as visitas conjuntas com outras políticas, a participação em atividades ou reuniões promovidas por outras instituições para divulgar e propor ações, o baixo uso de carro de som e os cartazes nos comércios locais ou em locais públicos.

Outro aspecto abordado foi a participação dos usuários nos processos de planejamento e de avaliação dos serviços socioassistenciais. Ficou evidenciada a restrição da inserção dos usuários nesses processos, considerando que quase a totalidade dos entrevistados (88,2%) responderam que o planejamento é realizado pela coordenação e pela equipe técnica, sem haver participação dos usuários, enquanto somente 11,8% informaram compartilhar a elaboração do planejamento com os usuários. Quanto à avaliação, ela é feita também de forma pontual, focada nas oficinas ou grupos com famílias e ocorre no desenvolvimento e ou no término de cada atividade. De forma geral, os entrevistados afirmaram que essas avaliações possibilitam a readequação e o aprimoramento das atividades coletivas a serem ofertadas.

Vale destacar que o funcionamento satisfatório da busca ativa depende também de outras ferramentas, a exemplo dos dados e das informações da vigilância socioassistencial, sem os quais o planejamento e a organização das ações ficam desconectados das potencialidades e vulnerabilidades do território. Dentro dessa dinâmica, a articulação com a rede local e a participação dos usuários tornam-se de fundamental importância para evitar que o CRAS apresente um conjunto de ofertas sem conexão com as reais necessidades das famílias, o que pode colaborar com o argumento da baixa resolutividade do trabalho no território. Logo,

Precisamos desconstruir a fala da baixa resolutividade das ações socioassistenciais. Quais são as necessidades e as questões que estão afetando as famílias no território? Precisamos tratar as questões do pondo de vista mais macro, sair do caso individual e, como gestores, construir outras possibilidades no território (Coordenador CRAS 32).

O apontamento do gestor acima citado nos remete, por fim, à necessidade de tratar as demandas espontâneas de forma a ressignificá-las como um indício das principais vulnerabilidades existentes nos territórios, passando a compreendê-las, portanto, como um importante indicador no processo de planejamento e de coletivização das ações a serem ofertadas no CRAS.

Há também relatos de avanços relacionados à participação e à inserção dos usuários no planejamento e na avaliação dos serviços. Alguns casos são emblemáticos, percebidos em alguns equipamentos localizados em regionais distintas, em particular nas regionais Leste, Barreiro, Venda Nova e Noroeste, com grande investimento na realização de ações comunitárias, independentemente dos vários desdobramentos que surgem nesses processos. De forma geral, os coordenadores avaliam que esses espaços têm fortalecido o trabalho conjunto com a comunidade, mas consideram tímidos os resultados no que diz respeito à melhoria dos serviços. Sobre isso:

A reunião comunitária é um lugar que dá voz para a comunidade, mas nem sempre existem respostas ou o coordenador tem pouca governabilidade para responder. Como você justifica que o Telecentro foi fechado, que as oficinas de esporte não existem mais, dentre outras coisas? Então da mesma forma que as reuniões comunitárias possibilitam um trabalho conjunto com a comunidade, também te expõe muito, você fica na obrigação de criar justificativa para tantos cortes, para o que a comunidade considera uma retração de direitos. Parece que a culpa é sua e isso tem criado muitos desgastes (Coordenador CRAS 18).

Não se pode deixar de considerar que o aprimoramento da articulação e da participação comunitárias representa um importante desafio a ser enfrentado na oferta dos serviços socioassistenciais. Isso precisa ocorrer com base no incremento da percepção dos usuários sobre a identificação do CRAS “como a principal porta de entrada do SUAS” [e enquanto] “uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social” (BRASIL, 2009 a, p. 11).

Portanto, o ato de ampliar a participação dos usuários da política de assistência social relaciona-se à capacidade das equipes locais de traçar estratégias em torno de ações que contribuam para com as organizações social e comunitária. Faz-se necessário, para isso, que a lógica da participação seja transversal, com a criação de espaços de inserção das famílias cujo objetivo seja o de ouvir e incorporar suas opiniões, necessidades e demandas, possibilitando aos usuários do SUAS, desta forma, vivências e aprendizagens em diferentes instâncias de participação social.

Às debilidades relacionadas à operacionalização da gestão territorial como um todo soma-se às questões já tratadas o fato de as equipes terem sido recompostas a partir do concurso público realizado em 2012, sendo que a maioria dos novos servidores foi nomeada a

partir do segundo semestre de 2013. Na concepção dos entrevistados, aqueles ainda estão em processo de amadurecimento para lidar com a realidade dos territórios nos quais os CRAS estão inseridos. Ressalva-se, no entanto, que já se passaram em média 04 anos desde a homologação do referido certame, tempo que pode ser considerado suficiente para construir maior interação das equipes com os apontamentos do território. Nas entrevistas foi relatado ainda o investimento que o órgão gestor tem realizado em consultorias e parcerias com universidades, com vistas a disponibilizar para os servidores formação e qualificação sobre ações coletivas e comunitárias como forma de superar a dificuldade mencionada e ampliar as ofertas coletivas.

Considerando as três dimensões examinadas da gestão territorial, a análise dos dados e das informações coletadas nessa pesquisa sinaliza que os CRAS apresentam uma situação muito heterogênea e temporalidade diferenciada em relação à compreensão, à realização e à organização das ações de gestão territorial. Considerando essa assertiva, salienta-se que efetivar a sua execução demanda uma ressignificação da forma de ver, perceber e operacionalizar as ofertas socioassistenciais para o alcance dos objetivos da política de assistência social no que diz respeito à busca pela superação da lógica de atuação residual e fragmentada para construir um modelo de proteção social com atuação com foco em territórios de maior vulnerabilidade social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar a experiência de gestão territorial executada pelos CRAS nos territórios da Proteção Social Básica no município de Belo Horizonte. O estudo transcorreu alinhado tanto à revisão da literatura especializada, afeta à coordenação e à adoção do território como elemento central no planejamento e na gestão das políticas sociais, quanto às principais normativas nacionais que marcam o processo de reorganização da política de assistência social em sua dimensão socioterritorial, publicada entre os anos de 2000 e 2016. O trabalho foi fundamentado também pela pesquisa empírica realizada junto aos 34 coordenadores de CRAS de Belo Horizonte, etapa esta que forneceu elementos elucidativos dos desafios para a operacionalização da gestão territorial. Assim, buscou-se identificar os elementos que perpassam e intervêm sobre a efetivação da função de gestão territorial sob a responsabilidade dos CRAS no município, considerados seus contextos político, institucional e técnico.

O ponto inicial para compreender a centralidade do território na produção de políticas públicas foram as discussões em torno dos novos modelos de governança trazidas por Brugué et al. (2001), Blanco e Gomà (2003) e Brugué e Villès (2005), que constituíram-se como pressupostos teóricos e como chaves analíticas para analisar o desenho e a implementação do modelo de gestão territorial da política de assistência social no município. Compreendido em seus dois aspectos - a revalorização dos níveis locais de governo e a constituição de redes multiníveis e horizontais - o modelo apresentado pelos autores aponta para a produção de novas referências capazes de alocar recursos coletivos e instituir processos de gestão de caráter dialógico e relacional, em defesa de mecanismos que busquem a promoção de ações coordenadas e integradas no âmbito da gestão pública.

Direcionando o olhar para a complexidade dos territórios nos quais os CRAS estão localizados, os argumentos de Richardson e Mumford (2002), Lupton (2003) e Bronzo (2005) foram essenciais para pensar o território como elemento fundamental frente às situações de pobreza e às estratégias a serem constituídas para o enfrentamento dessa problemática. De acordo com essas autoras, residir em territórios homogêneos de pobreza ou desprovidos de serviços públicos de qualidade produz efeitos sociais negativos que interagem entre si e reforçam as situações de exclusão e de isolamento social. Nesses termos, os efeitos do território e ou das relações de vizinhança importam e podem levar tanto a resultados positivos quanto negativos; em outras palavras, podem significar tanto a possibilidade de maior agregação social quanto a de perpetuação e de agravamento das situações de pobreza.

Do ponto de vista da engenharia institucional da PNAS, o desenho do SUAS, cujo modelo de gestão está fundamentado em princípios como os da descentralização e da territorialização (PNAS, 2004; NOB-SUAS 2012) encontra correspondência nas discussões dos autores aqui abordados. Desde as prescrições do texto constitucional de 1988 até o aparato normativo que passou a compor a assistência social ao longo da última década, o pressuposto normativo do SUAS estabelece um sistema que prevê a construção de mecanismos de governança com viés federativo, democrático e participativo.

Nesse contexto, o território é posicionado como uma das diretrizes estruturantes do SUAS, com o objetivo de ampliar a proteção social de assistência social a partir da implantação de uma lógica operacional que possibilitasse i) superar a fragmentação das ações socioassistenciais; ii) criar a maior capilaridade possível de suas ações; iii) alcançar a universalização de cobertura; iv) instaurar a possibilidade de planejar e monitorar toda a rede de serviços; e v) realizar a vigilância das incidências de vulnerabilidade e risco nos territórios em que atuam (NOB-SUAS, 2012).

Como estratégia para garantir a materialização dessas perspectivas, foram criados os equipamentos públicos estatais do SUAS que, dentre outras funções, respondem pela construção de referências de proteção social para o conjunto de famílias residentes nos recortes territoriais específicos. No caso do CRAS, a perspectiva da nova lógica de gestão dos serviços e da interlocução com outras políticas de forma participativa e democrática - denominadas de "novo modelo de governança" por Blanco e Gomà (2003) - são encontradas a partir de suas funções precípua: a oferta do PAIF e a gestão territorial. Em uma vertente mais substantiva, o território constitui-se de fundamental importância para pensar a organização dos serviços socioassistenciais, pois permite que sejam criadas novas estratégias para compreender e criar percursos de intervenção - com e para as famílias referenciadas - visando o enfrentamento das situações de vulnerabilidade e de risco social.

A territorialização, na perspectiva do SUAS, alinha-se à concepção de enfrentamento de vulnerabilidades e riscos e constitui-se em um viés para elaborar e para construir soluções, considerando o conteúdo da realidade social, as potencialidades e o sentimento de pertencimento da população local. Para isso, pressupõe-se que o CRAS realize uma gestão de proximidade com a população e consiga estabelecer articulação e interlocução com as demais políticas presentes nos seus territórios para ampliar as respostas dos serviços socioassistenciais, de forma protetiva, preventiva e proativa, o que se traduz em três dimensões: i) promoção da articulação intersetorial; ii) articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS e iii) busca ativa.

Outro ponto importante incorporado à análise descrita é o processo de territorialização da política de assistência social em Belo Horizonte. Como explicitado, esse processo ocorreu no contexto de duas reformas administrativas implementadas pelo município nos anos de 2000 e 2005. Princípios como descentralização, intersetorialidade, territorialidade, gestão da informação e participação são alguns dos que guiaram a redefinição da estrutura organizacional da PBH. Nesse sentido, os esforços estavam direcionados a reduzir a fragmentação histórica das políticas sociais e urbanas por meio da coordenação e da integração de serviços que passaram a ser ofertados às populações residentes nas áreas de maior vulnerabilidade e risco sociais da cidade, tendo na iniciativa do Programa BH Cidadania uma expressão significativa dessa proposta.

A reorganização da política de assistência social no município de Belo Horizonte teve início também no ano de 2000 de forma mais sistêmica, antecedendo a iniciativa federal de criação do SUAS (VEIGA E BRONZO, 2014). Por conseguinte, a implementação da política de Proteção Social Básica começou no ano de 2002, alinhada à experiência piloto do Programa BH Cidadania, com a implantação dos primeiros equipamentos de base local da Assistência os NAFs, posteriormente posicionados como CRAS. Nesse sentido, o município foi pioneiro na experiência de redesenhar a oferta dos serviços socioassistenciais de acordo com o modelo de governança relacional e com a busca por maior proximidade com o território, antes mesmo da aprovação da PNAS e da implantação do SUAS.

Do ponto de vista do desenho institucional identifica-se, de fato, o horizonte de um novo modelo de governança (Blanco e Gomà, 2003) no contexto organizacional da estrutura administrativa da PBH. No entanto, é possível observar que esse novo modelo ainda não encontra a necessária correspondência com os processos adotados entre os distintos níveis de gestão e os CRAS. Dessa forma, o principal equipamento da política de assistência social fica submetido a múltiplas esferas decisórias e a negociações complexas, o que acabou por afetar a sua autonomia e o cumprimento de suas responsabilidades precípuas.

Ao contexto delineado somam-se os problemas que envolviam os fluxos de comunicação e de informação. Apesar dos esforços, os rearranjos empreendidos não se mostraram eficazes para que as informações chegassem ao nível operacional com coerência e sem contradições. Na visão dos atores locais, a falta de clareza gerava um contexto marcado por muitas incertezas sobre as tarefas a serem desenvolvidas no âmbito local, o que implica em retrabalho e, conseqüentemente, sobrecarregava a agenda, pois, devido à ausência de convergência, uma única tarefa precisava ser refeita diversas vezes.

O quadro institucional descrito é explicitado principalmente pelas relações estabelecidas entre as duas secretarias responsáveis pela execução do Programa BH Cidadania e pela implementação do SUAS no município, quais sejam, a SMPS e a SMAAS, respectivamente. Ficaram evidenciados os limites das principais instâncias responsáveis pelo estabelecimento das diretrizes de trabalho no CRAS de conciliarem, coerentemente, as potencialidades do modelo de gestão proposto pelo município com as diretrizes nacionais de implementação do SUAS.

Outra dificuldade diz respeito à maior responsabilização da política de assistência social pela promoção da *articulação intersetorial* local, a primeira ação de gestão territorial, em relação às responsabilidades delegadas às demais políticas sociais. As políticas de saúde e de educação, em especial, encontram-se institucionalmente estabelecidas e consolidadas quanto à sua organização e à sua forma de operar e, portanto, com dificuldades particulares de acrescentarem à suas agendas setoriais outras ações para além das que tradicionalmente desenvolvem. Enquanto isso, a SMAAS, por sua vez, na condição de secretaria adjunta, via-se pressionada a assumir atribuições muitas vezes incompatíveis com as diretrizes estabelecidas no âmbito nacional.

Os impasses institucionais descritos acima refletem nos territórios da Proteção Social Básica, principalmente no tocante à normatização dos processos de gestão territorial e à construção de protocolos de referência e de contrarreferência entre os serviços socioassistenciais. Ao tratar da gestão territorial, Chiara (2015) sugere que a operação de processos de coordenação, quanto da entrega dos serviços, precisa ser sustentada por ferramentas mais ou menos institucionalizadas, abrangendo aspectos internos (para dentro da própria política) e externos (a relação com outras políticas). Considerando os apontamentos da autora em tela, é preciso ressaltar a fragilidade dos instrumentos colocados à disposição do CRAS para exercer o papel de coordenador e articulador no âmbito de seus territórios de abrangência.

No que diz respeito à promoção da articulação intersetorial nos territórios de CRAS, a Comissão de Coordenação Local (CCL) do Programa BH Cidadania apresenta-se como espaço potencialmente privilegiado para a realização de ações conjuntas no campo das políticas sociais. Como espaço para promoção de intersetorialidade (GRAU, 2005), tem o objetivo de ampliar as possibilidades de conferir maior eficácia às ações intersetoriais. Nesse contexto, observa-se que há, certamente, uma determinação pela participação em conjunto, mas, como discutido anteriormente, sua institucionalização não atinge da mesma maneira todas as políticas no território, o que na prática tem ocasionado uma adesão diferenciada dos

atores locais e diferentes configurações quanto à estrutura organizacional, à periodicidade e ao formato das reuniões e formas de atuação dessa Comissão.

No conjunto dos CRAS estudados, os resultados da CCL têm apresentado limitadas alterações na forma tradicional de atuar no que diz respeito à superação do fazer setorial em direção de uma atuação compartilhada e coordenada. A integração identificada, na maioria das vezes, está baseada em ações prioritárias do governo municipal ou no tratamento de situações pontuais, a exemplo de campanhas, festas, eventos e, em menor parte, a partir do amadurecimento e da conformação de uma visão sobre o território e suas necessidades.

No que diz respeito aos instrumentos de diagnóstico, de planejamento e do sistema de informação postos à disposição do CRAS para a execução da gestão territorial, esses se mostraram ainda insuficientes, pois não abrangem as necessidades de organização do processo de trabalho, as responsabilidades delegadas ao equipamento e tampouco contemplam a capacidade instalada para sua execução, em particular o número de técnicos e a quantidade de tarefas sob responsabilidade deles. Tais fatores levam o equipamento a ter dificuldades para manter, de forma coordenada, o processo de trabalho baseado nas diretrizes preconizadas no planejamento, impondo ao trabalho cotidiano, assim, uma espécie de *looping* no lugar da evolução e da conclusão a contento das atividades.

Não bastassem os frágeis instrumentos de planejamento e de gestão territorial, outra questão que precisa ser equalizada ou regulada são as demandas de outros órgãos da PBH direcionadas às equipes de referência do CRAS, denominada pelos gestores, quando da entrevista, de "atravessamentos". Gera-se, com isso, uma sobrecarga de trabalho que impacta diretamente na capacidade institucional de planejar as ações a partir das especificidades locais e impõe restrições à execução das ações já planejadas.

A situação acima descrita tem caracterizado a implementação da assistência social nos últimos 15 anos e segue sendo uma fonte de conflito e de questionamentos por parte dos trabalhadores do SUAS, pressionados para compatibilizarem suas tarefas com as demandas que lhe são atribuídas por diferentes instâncias da PBH, afetando a qualidade das mesmas. Essa é uma situação que demanda investimento e equalização, pois tem o potencial de minimizar resistências e fortalecer a posição dos coordenadores locais frente às dificuldades naturais que surgem a partir do processo de gestão dos territórios.

No que tange à segunda ação de gestão territorial, a *articulação e o referenciamento da rede socioassistencial*, foi constatado por meio da pesquisa empírica que os CRAS enfrentam expressivos desafios para estruturar esse viés. As relações estabelecidas com a rede socioassistencial no nível local mostraram-se ainda muito tímidas, seja considerando a

disponibilidade das demais instituições locais ou até mesmo a inexistência dessa rede. O que se percebeu foi que a assistência social não tem encontrado formas de fomentar a organização e a ampliação dessa rede e, por isso, optou por fazer um convênio em nível municipal com uma única entidade para implantar o SCFV em todos os territórios de CRAS. Se, por um lado, isso resolveu a questão das ofertas do serviço e a ampliação de vagas, o mesmo não se deu do ponto de vista do fortalecimento das articulações com o território e com as instituições ali presentes.

Em relação aos fluxos de referência e de contrarreferência entre os níveis de proteção, os arranjos propostos também não têm sido considerados pelos gestores locais da política como suficientes para dar as respostas necessárias às demandas de proteção social à população atendida. Na visão desses, o fluxo em vigor apresenta excesso de formalismo, de maneira que o tempo gasto no cumprimento de todos os procedimentos atrasa e compromete sobremaneira o atendimento aos usuários e às suas famílias e, em muitos casos, leva ao distanciamento entre as equipes das proteções básica e especial.

Ao mesmo tempo em que foi possível perceber a importância da atuação do órgão gestor para criar um ambiente favorável de articulação e referenciamento da rede socioassistencial ao CRAS, observa-se que precisa haver maior empenho no nível local no sentido de desenvolver ações com o intuito de conhecer as entidades presentes nos territórios, apresentar os trabalhos desenvolvidos pelo próprio equipamento e construir estratégias de atuação conjunta quanto ao atendimento e ao acompanhamento das famílias nos territórios.

A terceira ação de gestão territorial, a *busca ativa*, considerada como aquela sobre a qual a gestão local tem maior controle na sua realização, também se apresenta limitada quanto à sua execução, no que diz respeito à mobilização para além do público de transferência de renda. Essa é uma ação que se reveste de fundamental importância na medida em que assegura o conhecimento mais profundo da realidade dos territórios, ao destacar-se como um poderoso instrumento de inclusão por identificar as situações de vulnerabilidade e risco sociais. Significa sair do lugar de aguardar a demanda espontânea e assumir uma postura mais proativa de ir ao encontro de seus usuários.

Adotar a busca ativa como estratégia de intervenção significa entender a centralidade dos processos de mobilização comunitária e participação para o alcance dos resultados da política, em uma perspectiva afinada com a concepção de infraestrutura social (Richardson e Mumford, 2002), que concebe um papel estratégico para a dimensão da organização social em um território, capaz de fazer frente aos processos de degeneração do espaço do território.

Apesar da importância dessa ação, nem sempre a estratégia descrita vem sendo utilizada de forma assertiva e com a intensidade necessária. A busca ativa, conforme identificado na pesquisa, precisa de maior articulação com a vigilância socioassistencial no que diz respeito ao fornecimento de informações mais estruturadas para ampliar o conhecimento sobre as características da população e do território e, em contrapartida, a criação de mecanismos efetivos de valorização e sistematização das informações coletadas no cotidiano do fazer do CRAS.

Essa afirmação evidencia o desafio posto de aprimorar e integrar os sistemas de informação, assim como conferir efetividade às ações de monitoramento e de avaliação. Outro desafio é a utilização das ferramentas informacionais, que, mesmo sujeitas a críticas e passíveis de aprimoramento, estão disponíveis e, se adequadamente utilizadas, podem conferir maior eficácia à consecução dos objetivos previstos no exercício da gestão territorial.

Cabe elucidar que, no desenvolvimento da pesquisa, a tradução das diretrizes de execução da gestão territorial de forma participativa em Belo Horizonte ainda encontra algumas dificuldades inerentes aos conflitos de interesses presentes na interação das diversas esferas de gestão e dos atores políticos e institucionais envolvidos na execução do CRAS. Somam-se a esses argumentos os frágeis instrumentos postos à disposição dos CRAS para a efetividade das ações de gestão territorial.

Depois de mais de uma década de implantação, além dos problemas cotidianos presentes no setor público, os CRAS de Belo Horizonte ainda precisam lidar com a afirmação de sua identidade enquanto equipamento estatal do SUAS e com atribuições não relacionadas às suas funções, questões essas identificadas como sérios entraves ao aprimoramento de suas ações, o que tem atrasado sobremaneira o estabelecimento das condições necessárias e adequadas para a execução com qualidade da dimensão territorial.

Em síntese, pode-se dizer que a execução plena da gestão territorial é comprometida por entraves: i) a dificuldade de identificar e de compartilhar objetivos e metas comuns nos territórios; ii) a baixa motivação dos atores locais à adesão às ações intersetoriais; iii) o acúmulo de atribuições do cargo de Coordenador de CRAS e de BH Cidadania; iv) equipe técnica insuficiente para implementar as ações dos serviços e as múltiplas tarefas colocadas, o que impede a otimização da atuação; v) o diálogo entre os níveis gerenciais, que se refletem nos territórios de forma fragmentada e, como não poderia deixar de ser, impõe restrições e atrasa o avanço das ações nessas localidades; vi) execução de ações que não estão diretamente ligadas ao serviço; vii) ausência de diretrizes do nível central sobre a referência e

contrarreferência entre as proteções básicas e especial; viii) excesso de planilhas/formulários/protocolos de registro.

Conquanto seja importante ressaltar que o processo de institucionalização da política de assistência social ainda seja recente, a perspectiva de efetivação do novo modelo de gestão territorial inscrito no SUAS ainda encontra-se distante da prática no atual processo de trabalho do CRAS em Belo Horizonte. Se a perspectiva é alcançar ações coordenadas por meio da gestão ativa dos territórios, faz-se necessário que haja um maior investimento no alinhamento de conceitos, papéis e instrumentos formalmente instituídos com o propósito de fortalecer e respaldar as ações no território e, assim, avançar na consolidação de seus resultados.

As normativas da PNAS incorporaram o território como eixo estratégico para a provisão dos serviços, instaurando uma nova concepção da proteção social, não focada apenas nos indivíduos e suas necessidades imediatas. Mas trazer o território como base da ação demanda uma mudança na concepção dos operadores da política. É necessária uma compreensão do território não apenas como espaço no qual os equipamentos se situam (território como objeto de focalização, portanto), mas como algo a ser transformado em si mesmo, em uma visão estratégica da proteção social. Esse trabalho buscou contribuir para fortalecer essa visão, analisando as conquistas e os desafios ainda presentes para que a gestão territorial no âmbito do SUAS possa ganhar cada vez mais materialidade na provisão da proteção social.

Por fim, é preciso ainda elucidar os limites da pesquisa, representados principalmente pela complexidade da temática e pelo tempo destinado à sua finalização. Esse trabalho não tem a intenção de esgotar o tema aqui abordado, de forma que se pode vislumbrar perspectivas futuras sobre o mesmo. Dentre as questões que cabem ser aprofundadas destaca-se a necessidade de pensar e propor novas estratégias de mobilização e articulação comunitária como forma de ampliar e potencializar a proteção social de assistência social. Importante que se tenha ao alcance as interlocuções com a comunidade e suas organizações sociais, fundamentais para aprimorar o trabalho e a gestão nos territórios. Isso enseja a continuidade do estudo.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000, p. 21-74.
- BARCELONA. Marc Municipal per a l'Acció Comunitària. Document presentat I Informat per la Comissió de Cultura, Educació i Benestar Social. 04 d'octubre de 2005.
- BELO HORIZONTE. **Documento do Programa BH Cidadania**, 2003, v. 3/3, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, novembro, 2003.
- _____. **Documento do Programa BH Cidadania.** Estudo de identificação e avaliação dos projetos – piloto do BH Cidadania, 2004. Mimeografado, Belo Horizonte: PMBH, 2004.
- _____. **Territorialização da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social:** Reflexão teórico-metodológica sobre a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2008a.
- _____. Pensar BH/Política Social, Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte / Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. n. 2, 2002. (Edição temática).
- _____. Pensar BH/Política Social, Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte / Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. n. 3, 2002. (Edição temática).
- _____. Pensar BH/Política Social, Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte / Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. n. 1, 2001. (Edição temática).
- _____. Secretaria Municipal de Assistência Social. Treinamento Introdutório – Informações Complementares. Belo Horizonte, 2002. p. 2-6. Science Quarterly, v. 21, p. 1-19, 1976.
- _____. Secretaria Municipal de Assistência Social. Instrução Normativa SMAS No 001/2002.
- _____. Decreto Nº 11.986, de 11 de março de 2005.
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Metodologia de trabalho social com família na Assistência Social.** Belo Horizonte: SMAAS, 2007.
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. A dimensão territorial no processo de construção do conhecimento e da realidade social nas áreas mais vulneráveis da metrópole. Belo Horizonte. 2008b.
- _____. O Programa BH Cidadania: Teoria e prática da Intersetorialidade. (org.) Marcelo Alves Mourão, Alexia Dutra Barbosa Passos, Carlos Aurélio Pimenta de Faria – Belo Horizonte, 2011.
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. FREITAS, Beatriz Maciel de Faria; COSTA, Mariana Karla Oliveira (Org.). CRAS 10 anos – Construindo a Cidadania. Belo Horizonte: PBH, 2012.
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação (GEIMA). Informações Socioterritoriais. Abril de 2015. Mimeo.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – A Tradução do Direito à Proteção Social: Uma Contribuição de BH, 2013.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017. Mimeo.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Gerência de Proteção Social Básica. Relatório de Gestão Consolidado dos Centros de Referência de Assistência Social. Março de 2015. Mimeo.

BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard. **La crisis del modelo de gobierno tradicional: Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad.** In: Gestión y Política Pública, vol. XII, n.1, 2003.

BLANCO; Ismael e SUBIRATS, Joan. **Existem territórios socialmente excludentes? Contra o inexorável.** In: FLEURY, S; SUBIRATS, J; BLANCO, L (Org). Respostas locais a inseguridades globales: Innovación y Cambios en Brasil y España. Barcelona: CIBOD, 2009.

BRANDÃO, F. **O financiamento público da assistência social.** Disponível em: <http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/Arquivos/Capacitacao2013/Meta01/recife2/O%20FINANCIAMENTO%20PUBLICO%20DA%20ASSISTENCIA%20SOCIAL.pdf> Acesso em: 14 dezembro de 2016.

BRASIL, Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).** Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

_____. Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social, 2003. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencia-nacionais/iv-conferencia-nacional>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.** 5. ed. Brasília: MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: DF, setembro 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS - NOB-SUAS.** Brasília: nov. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.** Brasília: MDS, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: nov. 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo de Gestão Integrada.** Resolução CIT No 7, de 10 de setembro de 2009, Brasília DF: MDS, 2009c.

_____. Lei no 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS - NOB SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS Caderno 1 Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social**. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS Caderno 3 Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013b.

_____. Resultados do Censo SUAS, 2014. Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.

_____. Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF: MDS, 2016a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Caderno de estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria. - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016b.

BRUGUÉ. **Modernizar la administración desde la izquierda**: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Barcelona, 2004. Mimeo. BRUGUÉ, Q. et al. Mapa de los servicios personales. Barcelona: UAB – Universidade Aberta de Barcelona, 1998.

BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. (Coords.). **Gobiernos local e y políticas públicas**: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998.

BRUGUÉ, Q., R. GOMÀ y J. SUBIRATS (2001). El gobierno del territorio: del Estado a la Red. In: Q. Brugué *et al.*, *Redes, territorios y gobierno*, Barcelona, Diputación de Barcelona.

BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. **New-style councils, new-style councillors**: from local government to local governance. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza**: concepções e estratégias de intervenção. Belo Horizonte, 2005. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. **Conselhos de Políticas Públicas**: desafios para sua institucionalização. Em E. Saraiva, & E. Ferrarezi, *Políticas Públicas*; coletânea (pp. 149-167). Brasília: ENAP, 2006

_____. **Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas**: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: XX Concurso del CLAD sobre reforma del Estado y modernización de la administración pública ¿cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?, 2007, Caracas, p. 07–45, Caracas.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal.** In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CHIARA, Magdalena. **La coordinación como camino hacia la integralidad: Conceptos y problemas de la práctica** Magdalena Chiara. In *Gestión territorial integrada para el sector salud*. Organizadora: Magdalena Chiara. 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO Carla Ladeira Carneiro; CORRÊA, Izabela Moreira. **O Desenho e a Gestão de Políticas Sociais Sob o Enfoque da Exclusão Social: Notas Sobre O BH Cidadania.** 30º Encontro da ANPAD. Salvador/Bahia, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social.** In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Brasília (DF), 2009. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br/sagi>.

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual.** In: *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 1998, p.9-29.

DRAIBE, Sônia M. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** São Paulo: Tempo Social. Revista da Sociologia da USP, vol. 15, n. 2, nov. 2003.

_____. **Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais.** Unicamp: Nepp, 2005.

_____. **Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea.** HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FAGNANI, E. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92: Economia e Sociedade** n° 08, 1997, p. 183-238.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O trabalho intersetorial no Programa BH Cidadania,** 2009, mimeografado. Belo Horizonte: PMBH, 2009.

FLEURY, Sonia e MOLINA, Carlos. **Modelos de protección social** Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el desarrollo social (INDES), 2005.

GRAU, Nuria Cunill, **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social.** X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile, 2005.

_____. **A Intersectorialidade nas Novas Políticas Sociais: Uma Abordagem Analítico-Conceitual.** In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – N° 26 (2016). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016.

IBGE. **Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População. Resultados da Amostra.** Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_populacao.shtm Acesso em: 08 de junho de 2016.

IPEA. **As Políticas sociais brasileiras:** diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Ipea: Brasília, 1990.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2013.

KOGA, Dirce. **O Território e o Saber Local:** algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XIII, Nº 2, 1999.

_____. **Medidas de Cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O território e suas múltiplas dimensões na política de assistência social. *Cadernos de estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 2, dez. 2005

_____. O Território Para Além das Medidas e Conceitos – A Efetivação na Política de Assistência Social. In: **Cidades e Questões Sociais** (org.) Dirce Koga, Eliane Ganev, Eunice Favero. São Paulo: Andross, 2008.

_____. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. In: *SERV. SOC. REV., LONDRINA*, V. 16, N.1, P. 30-42, JUL./DEZ. 2013

_____. Proteção social no território: entre o texto e o contexto. *Unifal em Pesquisa*, São Paulo SP, v.6, n.2 abril de 2016.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A Construção do Saber:** Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas / Christian Laville e Jean Dionne; tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri; Adaptação: Lana Mara Siman. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LICHA, Isabel; MOLINA, Carlos Gerardo. **Coordinación de la Política Social:** critérios para avanzar. In Banco Interamericano de Desarrollo Marzo 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-58.

LUPTON, Ruth. **Poverty street:** The dynamics of neighbourhood decline and renewal. University of Bristol: Great Britain, 2003.

MAGALHÃES, Edgar e CORREA, Isabela. **Descentralização e intersectorialidade:** desafios para a gestão do BH Cidadania. *Revista Pensar BH*, junho de 2004.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas:** desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese De Doutorado Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, dezembro de 2003.

MINAYO MCS, Sanches O. **Quantitativo-Qualitativo:** oposição ou complementariedade? *Cad Saúde Publica*, 1993; 9(3): 239-262.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINTZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel. Barcelona, 1993.

MOURÃO, Marcelo. A intersectorialidade das políticas públicas e a promoção dos direitos humanos. In: *O trabalho intersectorial e os direitos de cidadania: experiências comentadas*. Belo Horizonte, 2010.

NAKANO, A. K. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, D.; FÁVERO, E. T.; GANEV, E. *Cidades e questões sociais*. São Paulo: Terracota, 2008. p. 53-68.

NOGUEIRA, R. M. **Desafios estratégicos en la implementación de programas sociales. Entre el diseño y la evaluación:** El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. p-1-62. Ed. Washington, 2007.

_____. **Los proyectos sociales:** de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Documento publicado en la serie de políticas sociales de la comisión económica para América Latina e Caribe – CEPAL, 1998.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política Nacional de Assistência Social e território:** um estudo à luz de David Harvey Tese de doutorado Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2009.

PETERS, G. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Research paper No 21. Canadá: Canadian Centre for Management Development, 1998.

RACZYNSKI, Dagmar. **Equidad, inversión social y pobreza.** Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. Mimeo. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN – CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002.

RAMOS, Frederico Roman. Cartografias Sociais Como Instrumentos de Gestão Social: A Tecnologia a Serviço da Inclusão Social. In: **Cidades e Questões Sociais** (org.) Dirce Koga, Eliane Ganev, Eunice Favero. São Paulo: Andross, 2008.

REPETTO, F. **Retos para la coordinación de la política social:** los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (coord.). Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

_____. **Coordinación de políticas sociales:** abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En Programa de modernización del Estado, 2010, pp. 47-67.

RICHARDSON, L. and MUMFORD, K. Community, Neighbourhood, and Social Infrastructure. In *Understanding Social Exclusion*: Oxford University Press. New York, 2002. P. 202-225

SANTA ROSA, Júnia. Reforma Administrativa da PBH: princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal. Política Social, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, nº 0, jul/ago. 2001, p. 05-09.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa:** algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996

SANTOS, Milton. **Território e sociedade:** entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. A nova terciarização: notas metodológicas. In: *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EdUSP, 2005. p. 77-83.

_____. A natureza do espaço. São Paulo: EDUSP, 2002.

_____. O espaço do cidadão. 7. ed. São Paulo: EdUSP, 2007.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 43(2):347-69, Mar./Abr. 2009.

SPOSATI, Aldaíza de O. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº87, São Paulo, Cortez, 2006.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social /Aldaísa Sposati.** - 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Brasília (DF), 2009.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** Cortez, 2014.

SULBRANDT, José. **A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais.** In: KLIKSBURG, B. Pobreza: uma questão inadiável. 1994.

TELLES, Vera da Silva. **A "nova questão social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade.** In: Pobreza e Cidadania. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 139-166.

TORRES, Haroldo Gama e MARQUES, Eduardo. **Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana.** Revista São Paulo em Perspectiva, 2004.

VEIGA, L.; BRONZO, C. **Intersetorialidade e transversalidade: pontos para reflexão.** Documento preparado para projeto URB-AL 10. Mimeo, junho, 2005a.

_____. Intersetorialidade e Políticas de Superação da Pobreza: desafios para a prática. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n.92, p. 5-21, 2007.

_____. **Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte.** Revista de Administração Pública (Impresso), v. 48, p. 595-620, 2014.

WILSON, W. The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil Contemporâneo e Formas de seu Enfrentamento. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi** - 2.ed. -Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE**APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicado aos entrevistados (entrevistas semiestruturadas)***Identificação*

Nº : _____
Nome do CRAS:
Data da Entrevista: ____/____/____
1) Sexo: <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino
2) Formação profissional:
3) Qual a sua última escolaridade?
4) Há quanto tempo você exerce a função de coordenação no CRAS?
5) Qual a sua trajetória na Política de assistência Social e a quanto tempo de atua nesse território?

Gestão da Informação

6) O CRAS possui sistema de informação interligado ao seu órgão gestor? 1 <input type="checkbox"/> Sim 2 <input type="checkbox"/> Não Se não, quais os instrumentos utilizados para acessar as informações necessárias para o trabalho diário?
7) O CRAS possui diagnóstico socioterritorial? 1 <input type="checkbox"/> Sim. 2 <input type="checkbox"/> Não
8) O CRAS participou da elaboração do diagnóstico socioterritorial do território? 1 <input type="checkbox"/> Sim. 2 <input type="checkbox"/> Não
9) O CRAS utiliza os dados socioterritoriais para realizar o planejamento e organizar sua atuação? 1 <input type="checkbox"/> Sim, totalmente 2 <input type="checkbox"/> Sim, parcialmente

- 3 () Sim, eventualmente
4 () Não utiliza
7 () Não sabe
8 () Não respondeu
- 10) Os dados e as informações coletadas durante a realização das ações do CRAS retroalimentam o diagnóstico? Existe um fluxo formal para que isso ocorra?
- 11) O CRAS possui mapa atualizado da sua área de abrangência?
1 () Sim, totalmente atualizado
2 () Sim, desatualizado
3 () Não possui mapa do território
- 12) Você avalia que este CRAS realiza a gestão territorial conforme estabelecido nas normativas do SUAS?
1 () Sim, totalmente
2 () Sim, parcialmente
3 () Não realiza
4 () Não sabe
5 () Não respondeu
- 13) Supõe-se que a proximidade da gestão com o território permite adequar a oferta dos serviços às demandas e necessidades das famílias. Você concorda com esse argumento? Pensando na sua realidade quais os limites e dificuldades para que isso ocorra?
- 14) A localização geográfica do CRAS favorece a gestão territorial, a proximidade com o público mais vulnerável e o acesso dos usuários?
- 15) O CRAS realiza planejamento das ações da gestão territorial? Com qual periodicidade? Quem participa desse processo?

Referenciamento da Rede de Proteção Social Básica

- 16) Você conhece e já realizou visita a todas as entidades da rede socioassistencial presente no território?
1 () Sim.
2 () Não
- 17) No referenciamento da rede socioassistenciais quais as principais atividades que o CRAS desenvolve?
- 18) O CRAS tem conseguido operacionalizar a inserção do público que apresenta maior vulnerabilidade nas vagas ofertadas pela rede socioassistencial?
1 () Sim, totalmente
2 () Sim, parcialmente
3 () Não consegue garantir a inserção
4 () Não sabe
5 () Não respondeu

19) A ações de referenciamento têm acontecido conforme o previsto?

- 1 () Sim, totalmente
 2 () Sim, parcialmente
 3 () Não ocorre mesmo parcialmente da forma preconizada
 4 () Não sabe
 5 () Não respondeu

20) Quais são as potencialidades e as principais dificuldades no referenciamento da rede socioassistencial?

21) Você considera que o CRAS tem conseguido operacionalizar os procedimentos para garantir a efetivação da referência e contrarreferência entre os os níveis de proteção do SUAS (PSB/PSE)?

Articulação Intersetorial

22) Você conhece os programas e as ações desenvolvidas pelas demais políticas sociais no território?

- 1 () Sim, totalmente
 2 () Sim, parcialmente
 3 () Não conhece
 4 () Não sabe
 5 () Não respondeu

23) No desenvolvimento desses programas e ações existe alguma parceria ou compartilhamento de recursos na realização?

- 1 () Sim.
 2 () Não

24) Considerando a Comissão local como instrumento para a articulação intersetorial, como você avalia a atuação dessa comissão? Existe real adesão e participação dos demais setores? favorece a realização do trabalho coordenado? Quais as principais dificuldades que enfrenta nessa articulação?

25) Quais os principais temas ou questões que são tratadas no espaço da Comissão Local? (não ler as opções)

Questões administrativas	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Apresentação de serviços	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Estudo de caso	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Problemas do território	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Ações de mobilização comunitária	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Formas de criar integração dos serviços	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Formar de compartilhar recursos	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Temas para formação ou aperfeiçoamento	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca
Projetos prioritários para o governo municipal	() Frequentemente () Esporadicamente () Nunca

Formas de garantir a inserção nas políticas setoriais dos usuários mais fragilizados	<input type="checkbox"/> Frequentemente <input type="checkbox"/> Esporadicamente <input type="checkbox"/> Nunca
Outros:	<input type="checkbox"/> Frequentemente <input type="checkbox"/> Esporadicamente <input type="checkbox"/> Nunca

26) De 0 a 5, sendo zero para o mais fraco e 05 para o mais forte, avalie os motivos que levam o CRAS a mobilizar a rede no território?

1() Planejamento das ações intersetoriais

2() Planejamento de ações mobilização comunitária no território

3() Organização de ações que apoie a participação dos usuários nos conselhos setoriais

4() Ações de busca ativa para inserção dos usuários nos serviços setoriais e socioassistenciais

5() Organizar rede em torno de casos

6() Interlocação da rede socioassistencial com a rede intersetorial

7() Descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família

8() Problemas de violência no território

9() Problemas de infraestrutura no território

10() Busca por integralidade das ações no território

11() Outros: _____

Busca ativa, Inserção e Participação dos usuários

27) Como você avalia a busca ativa como ação de gestão territorial? Você considera que o CRAS que coordena realiza a Busca Ativa como previsto e que possui a materialidade necessária para sua realização? (informação, formação, carro, recursos humanos, etc.)

28) Quais as atividades de busca ativa o CRAS realiza com maior frequência? E quais as dificuldades na sua realização?

29) Considerando a realidade do trabalho do CRAS que coordena diga como a busca ativa tem contribuído para:

Conhecer o território	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Fortalecer o planejamento das ações preventivas no território	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Encontrar o público prioritário	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Inserir as famílias nas atividades do CRAS	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Promover o acesso as demais políticas	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Promover o acesso aos benefícios socioassistenciais	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Fazer recurso das famílias em de cumprimento de condicionalidades	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada

Alimentar o diagnóstico socioterritorial	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Ampliar a participação e a mobilização comunitária	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Cumprir as metas estabelecidas pelo órgão gestor	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada
Outros: Quais?	<input type="checkbox"/> muito	<input type="checkbox"/> mais ou menos	<input type="checkbox"/> pouco ou quase nada

ANEXOS

ANEXO A - Estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte

