

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Curso de Especialização em Gestão Pública – V PROAP

**A COMBINAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO E
INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a
experiência da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ilustrada no Centro de
Referência de Assistência Social (CRAS) “ Independência”**

Ana Maria Cecílio

Belo Horizonte

2009

Ana Maria Cecílio

**A COMBINAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO E
INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a
experiência da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ilustrada no Centro de
Referência de Assistência Social (CRAS) “ Independência”**

Monografia apresentada ao V PROAP/Especialização em
Gestão Pública da Fundação João Pinheiro/Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito para
obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte

2009

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos aqui manifestados são dirigidos aos que colaboraram direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho que ora se conclui:

Ao meu orientador, Professor Ivan Beck Ckagnazaroff, que tornou possível a realização deste trabalho, pela paciência e compreensão demonstrados durante a orientação.

Aos gerentes da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, à equipe do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS “Independência”, e à coordenação do Programa BH Cidadania, sem os quais este trabalho não se realizaria.

Ao Gerente de Gestão da Política de Assistência Social, Mário César Rocha Moreira, pela pronta acolhida e por colaborar no acesso aos setores internos da SMAAS e do CRAS.

À Coordenadora do Colegiado dos Cursos de Especialização e Aperfeiçoamento, Vera Lúcia Costa Westin, e à Secretária Valéria Cristina Soares, pela discrição, competência e elegância com que sempre acolheram e conduziram as demandas dos alunos do V PROAP.

Às amigas Janette Mara Arcanjo e Claudiana Aparecida Mendes, por dedicarem-se a acompanhar o processo de realização das entrevistas e auxiliarem no registro do arquivo eletrônico.

A todos, muito obrigada!

RESUMO

O presente texto aborda o tema da descentralização e intersetorialidade em políticas sociais, no contexto da experiência brasileira da reforma do Estado nas décadas de 80 e 90 e da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), iniciada no ano de 2000, centralizando a discussão na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e no seu principal equipamento de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), buscando conhecer e analisar a sua forma de atuação. Para tanto, foi realizada uma pesquisa junto à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) da PBH, com a equipe de referência do CRAS “Independência”, situado na região do Barreiro, e com um interlocutor do Programa BH Cidadania, pesquisa na qual foi observado que a implementação do SUAS em Belo Horizonte é um processo que contém avanços e dificuldades, em face dos limites institucionais e materiais que reflete no fluxo de informações e decisões nos níveis do Sistema Municipal de Assistência Social e no atendimento aos usuários do CRAS.

Palavras-chave: descentralização, intersetorialidade, territorialização, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

ABSTRACT

This paper addresses the decentralization and inter-sectoral nature of social policies within the context of the Brazilian experience in State reform in the 1980's and 1990's and in the administrative reform of the Municipal City Hall of Belo Horizonte (PBH), initiated in 2000. Its focus is on discussing the implementation of the Unified Social Work System (SUAS) and its main facility, the Social Assistance Referral Center (CRAS), which is in charge of providing basic social care services, with the aim of understanding and analyzing the way it operates. For this purpose, a survey was conducted in the Adjunct Municipal Social Assistance Secretariat (SMAAS) of the PBH with the referral team of the "Independence" CRAS, located in the region of Barreiro, and with an interlocutor of the "BH Citizenship" Program. The survey showed that the SUAS implementation process in Belo Horizonte is marked by both advances and difficulties, due to institutional and material limitations affecting the flow of information and decisions within the Social Work Municipal System and the provision of social care services to CRAS users.

Key words: decentralization, inter-sectoral nature, territorialization, Unified Social Work System (SUAS), Social Work Reference Center (CRAS).

LISTA DE ABREVIATURAS

AR – ADMINISTRAÇÃO REGIONAL

BDMG – BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

CMAS – CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CREAS – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FNAS – FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FEAS – FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FMAS – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

GEIMA – GERÊNCIA DE INFORMAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

LBA – LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

NAF – NÚCLEO DE APOIO À FAMÍLIA

NIR – NÚCLEO INTERSETORIAL REGIONAL

NOB – NORMA OPERACIONAL BÁSICA

OP – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PAIF – PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA

SMPS – SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS

SMAAS – SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SEDESE – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 01 |
| 1.1. Objeto do Estudo | 01 |
| 1.2. Metodologia de Pesquisa | 05 |
| | |
| 2 A REFORMA DO ESTADO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO DESENHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS | 06 |
| 2.1. O novo panorama da gestão pública e a influência do neoliberalismo nas políticas sociais | 06 |
| 2.2. As tendências de descentralização e a particularidade da Política de Assistência Social | 12 |
| 2.3. A Intersetorialidade como estratégia para o alcance da efetividade governamental | 19 |
| | |
| 3 SUAS – A MODALIDADE CONTEMPORÂNEA NO SISTEMA PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO..... | 23 |
| 3.1. A “reconceituação” da Assistência como Política de Proteção Social | 23 |
| 3.2. O Processo de Implantação do SUAS: colocando em evidência a capacidade de gestão de Estados e municípios | 29 |
| 3.3. Proteção Social Básica: a especificidade do CRAS | 36 |
| | |
| 4 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: o caso do CRAS “Independência” na Região do Bairro Barreiro em Belo Horizonte/MG.. | 41 |
| 4.1. O processo de descentralização intra-municipal e os rumos da Política de Assistência Social | 41 |
| 4.2. O gerenciamento do SUAS e a contribuição do Programa BH Cidadania como estratégia de ação intersetorial | 49 |
| 4.3. CRAS – o campo da prática da assistência social: perspectivas, avanços, limites institucionais e dificuldades..... | 57 |
| | |
| 5 CONCLUSÃO..... | 72 |
| | |
| 6 REFERÊNCIAS | 79 |

| | |
|---------------------------|-----------|
| 7 APÊNDICE A | 83 |
| 8 APÊNDICE B | 85 |
| 9 ANEXOS | 87 |

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1. Objeto do Estudo

A reforma do Estado é um processo que foi desencadeado em vários países, sobretudo, os países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, e se trata de um fenômeno complexo, que envolve sua atuação nas esferas política, econômica e social. Neste texto procura-se examinar o modelo de Estado que foi proposto, as tendências de descentralização das políticas sociais e a adoção da estratégia da intersectorialidade.

Essas dimensões da descentralização e intersectorialidade são observadas no funcionamento da área social da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) quanto à implementação do Sistema único do Assistência Social (SUAS) e no funcionamento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) “Independência”, que integra o conjunto de 16 CRAS estruturados pela PBH e se constitui como o principal instrumento da proteção social básica idealizada no formato do SUAS.

O interesse por essa temática surgiu no desenvolvimento das disciplinas do curso de Especialização em Gestão Pública, pela Fundação João Pinheiro, executado no período de 2007 a 2008, e tem-se como expectativa refletir os novos rumos para o Estado, considerando as reformas administrativas que foram instituídas no Brasil nos anos 80 e 90, e seus desdobramentos no desenho das políticas sociais, destacando as dimensões da descentralização e intersectorialidade.

É importante realçar que a descentralização e a intersectorialidade são novos paradigmas que permeiam a reforma do Estado, em busca de uma máquina estatal mais enxuta, com menos gastos e uma gestão pública mais eficiente e democrática, que a torne capaz de enfrentar a problemática existente, e responder aos anseios da sociedade e do país.

A descentralização das políticas sociais possibilita o deslocamento de uma série de iniciativas governamentais para o âmbito local e reflete na organização da oferta de serviços e ações mais próximos às necessidades da população.

O processo de descentralização envolve mudanças na articulação entre o Estado e a Sociedade, à medida em que são criados os mecanismos de controle das políticas públicas, com a participação democrática e deliberativa dos cidadãos que passam a compor os conselhos setoriais.

A implementação das políticas sociais de base local têm como perspectiva buscar

formas eficientes e eficazes de dar respostas às demandas e aos problemas da população. Nesse sentido, a intersetorialidade pode se tornar uma estratégia de gestão que possibilita a articulação das políticas sociais, de modo a convergir serviços que torne possível ampliar os resultados e os impactos das políticas.

Os projetos intersetoriais sinalizam a focalização em base territorial, levando à definição dos grupos populacionais suscetíveis à intervenção das políticas sociais.

Dessa forma, torna-se necessário promover mudanças nas ações e práticas organizacionais, tendo-se em vista o planejamento, a execução e o controle integrado dos serviços prestados à população.

Nesse contexto é enfatizado o SUAS, que se caracteriza por ser um sistema que compreende os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. É único porque tem a mesma doutrina em todo o território nacional e igual sistema de organização.

O SUAS-2005 apresenta uma proposta de descentralização político-administrativa, articulada à territorialização das ações socioassistenciais e à hierarquização dos serviços por níveis de complexidade, divididos em proteção social básica e proteção social especial de média ou alta complexidade, estruturados de acordo com o porte do município.

O princípio da descentralização que norteia o SUAS visa à racionalização do sistema, na organização e distribuição dos serviços, de forma tal que a oferta e a entrega dos serviços estejam mais próximas dos cidadãos, buscando dessa forma, garantir-lhes o melhor acesso de acordo com sua necessidade de proteção social.

Outro fundamento do SUAS é o princípio da territorialização, o qual reconhece que indivíduos e famílias são suscetíveis à situações de vulnerabilidades, risco pessoal e social, em razão de múltiplos fatores sociais e econômicos.

Nesse sentido, a rede de serviços de proteção social deve se organizar em territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos, e atuar de forma preventiva, desenvolvendo ações educativas, sociais, de geração de renda, de desenvolvimento de potencialidade e socialização.

A implementação do SUAS orienta a organização de uma nova estrutura de gestão da Política de Assistência Social, na qual se insere o CRAS como seu espaço de intervenção a grupos populacionais territorializados.

O CRAS constitui um instrumento de operacionalização da proteção social básica, é “porta de entrada unificada” para o SUAS e sua ênfase se dá no atendimento à família, buscando fortalecer o protagonismo de seus membros, os laços sociais e comunitários.

As ações e os serviços ofertados no CRAS são executados por uma “equipe de

referência”, sendo constituída por um profissional do SUAS, assistentes sociais, psicólogos e demais funcionários de apoio administrativo, cabendo-lhes acolher as famílias e realizar escuta, encaminhamento, atividades coletivas, produzir e sistematizar informações, realizar visitas domiciliares, dentre outros procedimentos de rotina.

O formato do SUAS prevê a articulação intersetorial de competências e ações com as demais políticas sociais e econômicas, mantendo a sua especificidade no campo da seguridade social, buscando construir formas de planejamento e ações conjuntas, que torne possível a superação dos problemas demandados pela população.

Outra característica fundamental no SUAS é a participação de todos os envolvidos no sistema, possibilitando a criação de mecanismos de controle da sociedade civil sobre a gestão da política de assistência social, através dos Conselhos e Conferências, que são instâncias colegiadas, de caráter deliberativo, sendo compostas por gestores, trabalhadores, entidades prestadoras de serviços socioassistenciais e pelos usuários.

O SUAS representa um avanço na concepção e na gestão da Assistência Social, e a sua implementação implica a reestruturação do aparato institucional no âmbito dos municípios e requer deles capacidade de gestão para estruturar a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com o nível de gestão no qual está habilitado no SUAS, dentre outras prerrogativas e responsabilidades atribuídas no processo de descentralização.

No que diz respeito ao município de Belo Horizonte, este está habilitado à gestão plena, e dessa forma, tem a total gestão das ações da assistência social, sendo responsável pelo co-financiamento do sistema municipal de assistência social, em consonância com as normas e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do SUAS/2005.

A implementação do SUAS pela PBH é favorecida pela experiência da administração municipal que instituiu um processo de reforma administrativa, tendo como fundamentos a descentralização, a participação, a territorialidade e a intersetorialidade.

A estratégia da descentralização adotada pela PBH orienta a criação de estruturas territoriais e setoriais de planejamento. Dessa forma, são criadas as administrações regionais, na perspectiva de tornar as políticas sociais, urbanas e ambientais mais próximas às necessidades da população.

Cabe às administrações regionais a gestão, implementação e execução das políticas sociais, urbanas e ambientais, afim de buscar a melhoria da qualidade de vida da população, de maneira eficiente e democrática, favorecendo a participação da sociedade civil.

Por sua vez, o princípio de intersetorialidade é adotado na perspectiva de que as

secretarias sistêmicas e temáticas possam desenvolver ações conjuntas, convergir equipamentos e serviços disponíveis nos territórios, de tal sorte que seja possível identificar as necessidades da população e promover conjuntamente as intervenções necessárias.

O Programa BH Cidadania, por exemplo, pode ser citado como uma experiência intersetorial da PBH, sendo seu objetivo promover a inclusão de famílias que vivem em áreas com incidência de vulnerabilidade social.

Os fundamentos que marcam as mudanças na estrutura administrativa da PBH convergem com os princípios e diretrizes do SUAS, sendo atribuída à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) a sua gestão.

No esforço de efetivar a municipalização da política de assistência social, a PBH investe na reestruturação da SMAAS, que por sua vez, passa a estruturar a oferta dos serviços socioassistenciais na rede municipal de assistência social, a partir dos territórios com incidência de vulnerabilidade social, anteriormente definidos pelo Programa BH Cidadania, onde foram constituídos, inicialmente, 9 Núcleos de Apoio às Famílias (NAF's), os quais deram origem aos CRAS idealizados na proposta do SUAS-2005.

O município de Belo Horizonte conta atualmente com 16 CRAS em funcionamento, sendo 2 CRAS instalados na Região do Barreiro, dentre os quais insere-se o CRAS “Independência”, tendo este um grupo territorial de 4.959 domicílios referenciados, na proporção de 3,8 habitantes por domicílio, prestando cobertura a uma população de 19.014 habitantes, conforme dados fornecidos pela SMAAS.

O eixo condutor da análise está centrado em algumas indagações sobre a atuação do CRAS Independência, quais sejam:

- a) Como se operacionalizam as Políticas Sociais no município de Belo Horizonte, na lógica da descentralização e intersectorialidade?
- b) Quais são os recursos existentes no CRAS? De que maneira são definidas e executadas as ações na área estratégica da SMAAS e no nível operacional?
- c) Que facilidades e/ou dificuldades existem na prestação de serviços por parte do CRAS Independência?

Essas questões nortearam a estruturação da pesquisa, sendo fundamentais para orientar o tema das entrevistas direcionadas aos respectivos gerentes do Sistema Municipal de Assistência Social da PBH e aos executores dessa política, representados pela equipe de referência do CRAS, seguindo os procedimentos metodológicos inerentes à pesquisa.

1.2. Metodologia de Pesquisa

Conforme anunciado, a proposta deste estudo foi a de realizar uma pesquisa sobre os procedimentos de implementação da Política Municipal de Assistência Social da PBH, ou seja, a “municipalização da assistência social”, buscando conhecer e analisar aspectos da descentralização e intersetorialidade na atuação do CRAS Independência.

O ponto de partida se deu através da elaboração de um projeto que direcionou o desenvolvimento da pesquisa, sendo seguido de uma investigação bibliográfica, incluindo-se literaturas especializadas, afim de explorar os estudos já realizados sobre o tema da descentralização e intersetorialidade.

Na pesquisa foram combinados os tipos “exploratório-descritivo”, com base em Lakatos e Marconi (2001, p.188), tendo-se em vista que o seu objetivo foi o de formular um tema e um problema, na perspectiva de descrever sobre fenômenos da gestão pública contemporânea, com ênfase nos aspectos da descentralização e intersetorialidade em políticas sociais.

De acordo com as autoras, estudos exploratórios-descritivos combinados:

São estudos exploratórios que têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso, para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas, podendo ser encontradas tanto descrições quantitativas e ou qualitativas (...) (Ibid, p. 188).

Pode ser acrescentado ainda, que o estudo exploratório possibilita ao pesquisador a adoção de uma variedade de procedimentos de coleta de dados, tal como a entrevista, e apresenta flexibilidade quanto à amostragem (ibid, p.188).

O instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista padronizada, contendo um roteiro preestabelecido acerca de questões que seriam relevantes em relação aos objetivos da pesquisa.

Laville e Dionne (1999, p.183) destacam que é inerente às ciências humanas obter informação através do depoimento de pessoas que detêm essa informação e que, “o recurso a esses depoimentos permite a exploração dos conhecimentos das pessoas, mas também de suas representações, crenças, valores, opiniões, sentimentos, esperanças, desejos, projetos, etc.”

Essa forma de abordagem qualitativa permitiu a interpretação dos fenômenos observados no CRAS a partir de narrativas dos entrevistados, dados os quais foram

analisados indutivamente, com conclusões “apenas prováveis”(GIL, 1999, p.29).

Quanto ao levantamento dos dados quantitativos, foram consultados os registros nos relatórios de gestão da SMAAS e publicações de órgãos especializados em pesquisa.

A etapa de coleta de dados junto à SMAAS constituiu na formulação de um roteiro de visitas institucionais previamente agendadas junto às Gerências de níveis I e II, após o consentimento dado pela Gerência de Gestão da Política de Assistência Social, por meio de uma “carta de anuência”. Foram entrevistados 3 gerentes da SMAAS, 1 técnico do Programa BH Cidadania e a equipe de Referência do CRAS, através da sua coordenadora, 3 assistentes sociais, 1 psicóloga, totalizando 9 pessoas.

Mediante autorização verbal, as entrevistas foram gravadas por meio eletrônico e transcritas individualmente, sendo preservada a identificação dos entrevistados na apresentação deste relatório, realçando apenas a numeração dada, de forma aleatória às entrevistas.

Lamentavelmente, não foi possível realizar a entrevista com a Secretária Municipal Adjunta de Assistência Social da PBH, e com o Gerente Administrativo Financeiro, conforme fora proposto no projeto de pesquisa. Apesar do pedido formalizado por intermédio da chefia de gabinete da SMAAS, não houve resposta.

O relatório ora apresentado contém a análise dos dados e a interpretação dos resultados.

Dessa forma, espera-se que seja demonstrado o conhecimento teórico apreendido no Curso de Especialização em Gestão Pública ora a se concluir, e ao mesmo tempo, contribuir para refletir e avaliar sobre as dimensões da descentralização e intersetorialidade como estratégias na área social da PBH, na implantação do SUAS e na atuação do CRAS Independência.

CAPÍTULO 2

A REFORMA DO ESTADO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO DESENHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

2.1. O novo panorama da gestão pública e a influência do neoliberalismo nas políticas sociais

O modelo brasileiro de administração pública gerencial que se institucionaliza na década de 90, busca modernizar o aparelho estatal, com a adoção de novas formas de gestão

voltadas para a afirmação da cidadania e o uso mais eficiente dos recursos públicos, tornando possível melhorar a sua capacidade de dar respostas às demandas da sociedade, de forma mais democrática e eficiente.

A modernização do Estado é introduzida na agenda política dos países, principalmente os países em desenvolvimento, num contexto de mudanças nas conjunturas nacional e internacional, colocando para a gestão pública o desafio de buscar o cumprimento adequado de seu papel, alcançar a almejada efetividade nos serviços públicos e ofertá-los à população, de modo a garantir-lhes os direitos sociais por parte do Estado.

Outra tendência transformadora do modelo de Estado se dá no âmbito econômico, na perspectiva de consolidação dos mecanismos de mercado, que proporcionem o desenvolvimento.

Na década de 50 é gestada a primeira geração do pensamento sobre o desenvolvimento, considerando como principal indicador e meta para alcançar o desenvolvimento, a riqueza *per capita* do país. Tinha-se a ideia de que o crescimento da economia deveria superar o crescimento populacional, para que fosse possível gerar um aumento na riqueza *per capita*. Nesse sentido, era papel do Estado definir a alocação de recursos nas políticas de desenvolvimento, ou seja, era “missão do Estado” promover o desenvolvimento (ANDRADE, 2002, p.19).

Na década de 70 o paradigma dominante do pensamento sobre o desenvolvimento também enfatiza o papel do capital humano como determinante do crescimento econômico, mas transpõe a primeira geração no tocante à forma como o capital é alocado, cujo receituário para os países em desenvolvimento é que esses privilegiem as forças de mercado, preços e incentivos. Acreditava-se que o mercado obteria os seus próprios resultados sem a influência das políticas governamentais (Ibid, p.20).

Nessa perspectiva o Estado deixa de ser o “entre benevolente”, maximizador do “Bem-Estar Social”, fazendo emergir a ideia do “Estado minimalista”, cabendo-lhe o papel de intervir somente nas falhas de mercado e nas políticas sociais como educação, saúde e cuidar da ordem (Ibid, p. 20).

A corrente ideológica neoliberal associada ao Estado minimalista preconiza que o desenvolvimento deva ser uma “missão do mercado”, e passa a influenciar as orientações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), que passam a ditar o receituário do Consenso de Washington para os países em desenvolvimento, recomendando-lhes estratégias de liberalização comercial, promoção das exportações, privatização das empresas estatais, reforma tributária, desregulação de mercados e programas de estabilização fiscal e

monetária (Idib, p. 21).

Um novo paradigma é criado com o pensamento sobre o desenvolvimento idealizado pela nova geração nos anos 80 e 90, que reconhece que existem falhas institucionais que podem comprometer o desenvolvimento e avança na definição de indicadores e metas.

Para Andrade (2002, p.21), inspirado no pensamento dessa nova geração:

O desenvolvimento é um processo não-linear, multifacetado, com diversos caminhos e determinantes. Não existe um critério único para mensurar o desenvolvimento e nem uma receita universal para alcançá-lo. O desenvolvimento depende das condições históricas de cada país, dos aspectos socioculturais e políticos.

Pode-se afirmar que o desenvolvimento de cada país inclui várias dimensões, as quais se inserem no sistema político e a tradição administrativa. Num determinado momento histórico de cada país buscar-se-á as condições econômicas, sociais, culturais, e acima de tudo políticas, para o alcance do desenvolvimento.

Nesse processo histórico atuam vários atores e é missão de todos contribuir para que o Estado cumpra o seu papel em relação às políticas públicas associadas ao desenvolvimento econômico e social.

Os processos históricos de cada país também podem caminhar na direção da afirmação de direitos de cidadania. No caso brasileiro, a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública é uma das idéias iminentes ao Estado Democrático de Direito, reafirmado na Constituição da República promulgada no ano de 1988, e dessa forma, busca-se fortalecer a democracia participativa.

No que se refere ao Estado, era necessário promover a sua modernização para tornar possível o funcionamento adequado de suas funções constitucionais. Nesse sentido, torna-se necessário organizar todo o seu aparelhamento para a realização dos serviços visando a satisfação das necessidades coletivas, pois “o fim único da administração pública é o bem da coletividade administrada” (MEIRELLES, 2007, p.805).

O que se espera do Estado é o melhor desempenho possível no cumprimento de suas atribuições, tornando possível alcançar os melhores resultados. Isso significa a eficiência da administração pública e deve estar presente no seu formato organizacional, estrutural e disciplinar (DI PIETRO, 2007, p.75).

Essas ideias estão presentes nos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Estado

apresentado à sociedade brasileira no ano de 1995, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A Reforma Gerencial busca colocar o aparelho do Estado a serviço da cidadania, enfatizando a questão da democracia e da eficiência administrativa como objetivos políticos maiores, pois acredita-se que somente num regime político democrático se é possível fortalecer as instituições, assegurando-lhes maior autonomia administrativa, e ao mesmo tempo, aprofundar o controle social ou participativo (BRESSER PEREIRA, 1998, p.17).

A Reforma Gerencial baseia-se no movimento internacional na Reforma do Estado, onde se articulam princípios do Estado e do mercado. Ao mesmo tempo também, se articulam princípios do Estado e da comunidade, de tal maneira que seja possível dar respostas às demandas da sociedade.

Como idealizador da Reforma Gerencial, Bresser Pereira afirma que ela é social-liberal, e advoga em seu favor:

É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos, porque utiliza a estratégia de competição administrada em quase mercados para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio das entidades descentralizadas. [...] e porque embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais pobres [...] não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de buscar os seus próprios direitos de cidadania [...] (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 19).

Para garantir os direitos de cidadania o Estado tem que repensar a sua maneira de prover os bens públicos. Nesse sentido, a “primeira onda” de reformas buscou promover o ajuste estrutural das economias em crise, principalmente nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil (Ibid, p.31).

O ponto de partida da Reforma do Estado decorreu de uma crise fiscal, provocando o esgotamento de suas capacidades em expandir os investimentos sociais. Por outro lado, o mercado também dava demonstrações de sua incapacidade de regular a produção e a distribuição dos bens que correspondem à conquista dos direitos sociais (Ibid, p.31).

A ênfase dada às dificuldades financeiras do Estado requeria a abertura do processo de privatizações nos anos 80, para a redução da dívida pública e para viabilizar investimentos nas áreas estratégicas que permaneceriam sob controle do Estado (Morales, 1998, p.63).

Na perspectiva da visão minimalista do Estado, o mercado, soberano de restrições à intervenção do Estado, tanto na política industrial quanto no seu papel regulamentador,

favoreceria a inserção no processo de crescimento globalizado, cujas regras em nível internacional são dadas pelo livre jogo das forças de mercado.

Nesse contexto, a Reforma do Estado caminha na direção do Estado mínimo, tal como o receituário ditado pelo Consenso de Washington. Pelo lado do Estado, surge a proposta de publicização, que significa a produção não estatal de bens e serviços públicos através de organizações-não-governamentais. Surge também a privatização de vários setores estatais produtores de bens e serviços (Ibid, p.64).

Através da desregulamentação e privatização de serviços públicos, busca-se amenizar o déficit público, equacionar parte da crise fiscal, reduzir os gastos públicos, reduzir a remuneração direta e indireta de pessoal, e aumentar a arrecadação de impostos.

Na concepção de Bresser Pereira (1998, p.31) essa ideologia neoliberal que induziu à direção do Estado mínimo demonstrou ser irrealista do ponto de vista econômico, porque não produzia o desenvolvimento almejado. Do ponto de vista político, também não agregava o apoio dos eleitores.

A segunda geração de reformas tinha como objetivo principal reconstruir o Estado, o que significa aplicar princípios e práticas da nova gestão pública. E foi essa a direção dada à Reforma Gerencial implantada no ano de 1995.

A Reforma Gerencial tem como objetivo tornar o Estado mais governável e com capacidade de governança, de forma a torná-lo apto a resolver seus problemas. Mas para que isso ocorra o Estado precisa também recuperar a sua capacidade de receita, que torne possível viabilizar a implementação de políticas sociais.

Na direção de reconstruir o aparelho do Estado, implanta-se a Administração Pública Gerencial, que busca superar a forma burocrática, altamente procedimental e pouco flexível do modelo burocrático weberiano.

Espera-se diminuir os custos crescentes da máquina estatal e melhorar a qualidade dos serviços sociais ofertados aos cidadãos, a um custo compatível com as restrições econômicas impostas pela competição internacional, em face do processo de globalização (BRESSER PEREIRA, 1998, p.45).

Para viabilizar essa nova forma de gestão pública adota-se como estratégia: a) descentralização¹ das atividades para as unidades subnacionais; b) delegação de competências por meio da desconcentração² das decisões para demais órgãos da

1 - Descentralização: “ É a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”(DI PIETRO, 2007:380).

2 - Desconcentração: “Significa tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais

administração indireta; c) controle das agências autônomas, visando assegurar os resultados; d) separação dos órgãos formuladores de políticas situados no núcleo estratégico do Estado das unidades descentralizadas e autônomas, que executam serviços (Ibid,1998, p.110).

A dimensão da descentralização está no centro da Reforma do Estado e deve ser entendida no sentido administrativo e político, que pressupõe a “transferência de recursos fiscais, autoridade e responsabilidades do poder central para as unidades subnacionais, para os Estados e municípios ou entidades locais”(Ibid, p. 104).

A descentralização política permite que cada ente subnacional ou local exerça atribuições próprias que não decorrem do ente central, no caso em referência, estados e municípios têm sua própria legislação, fundamentadas na Constituição da República.

Nesses termos, pode-se afirmar que a descentralização política envolve a distribuição do poder e está claramente relacionada à democracia.

A descentralização administrativa caminha na direção de propiciar o aumento do poder local, processo no qual se alinham a administração pública gerencial e participativa, com a crescente presença do controle social.

Através da Reforma Gerencial busca-se implantar um serviço público orientado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente³, partindo-se do princípio de que quanto mais próximo o serviço público estiver do consumidor mais fiscalizado pela população ele será (ABRÚCIO, 1999, p.187).

O conceito de cidadão-cliente ou consumidor não encontra consenso na literatura especializada, por considerar que a cidadania implica não somente a liberdade de escolha por serviços públicos, mas direitos e deveres. Dessa forma entende-se que o conceito de cidadão-cliente ou consumidor deva ser substituído pelo de cidadão (Idib, p. 188).

Esse conceito pode ser refletido em relação ao desenho das políticas sociais vigentes no país, as quais apresentam tendências de universalização e focalização, aparentemente opostas entre si.

A esse respeito, Gabriel ([et al], 2008) defende que tanto a universalização quanto a focalização podem se convergir quando se trata de atingir um determinado objetivo, e apresenta seus argumentos:

adequado e racional desempenho. A desconcentração liga-se à hierarquia” (Ibid, p.380).

3 - Cidadão-usuário/cliente: “Embora o uso dessas expressões sejam sinônimos, é possível distingui-las: o cidadão usuário não paga, enquanto que o cidadão cliente paga pelos serviços recebidos. Há serviços do Estado que são cobrados e envolvem direito universal, como é o caso do ensino básico. Não se pode supor que o cidadão seja sempre usuário por serviços prestados pelo Estado” (BRESSER PEREIRA, 1998:111).

Em primeiro lugar, à medida em que uma política prioriza o atendimento de todos os seus pobres, fica caracterizado aspecto da universalização. A mesmo tempo, a focalização é um meio de alcançar somente os pobres.

Segundo, quando se trata de buscar a garantia dos direitos sociais, esses são associados à universalidade como forma de serem alcançados. Por sua vez, o discurso da focalização está amparado na busca do bom desempenho do Estado e relaciona-se aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

O terceiro entendimento desses autores baseia-se na ideia de que a conjugação eficiente entre universalização e focalização pode resultar como um meio seguro para que seja possível implementar a justiça social.

A respeito da tendência de focalização de políticas sociais destinadas a determinados públicos que apresentam carências concretas, pode ser acrescentado que “o uso de políticas focadas como forma de reduzir gastos e, ao mesmo tempo obter melhores resultados, é também uma estratégia recomendada pelas principais instituições de políticas públicas (...)”, dentre as quais pode ser citado o Banco Mundial. (Ibid, p.5).

Na percepção de Montão (1997, p.63), a focalização das políticas evidencia dois tipos de cidadãos: o consumidor e o pobre. O primeiro é aquele que pode experimentar a liberdade individual para fazer as coisas e obter o que quer. Já o segundo, na condição de sobrance, é o excluído do processo social, em função da degradação do processo de trabalho e até mesmo da fragilização dos suportes de solidariedade, esse terá a assistência estatal, tonando-se dessa forma, usuário de serviços prestados pelo Estado.

Nesse contexto, pretende-se ampliar a reflexão sobre a dimensão da descentralização, presente na agenda da Reforma Gerencial do Estado, e na Política Nacional de Assistência Social/2004, que apresenta características de gestão descentralizada e participativa.

É importante ressaltar que a descentralização político-administrativa da Assistência Social está prevista no inciso I, artigo 204 da Constituição da República/88, e consiste na transferência de responsabilidades e atribuições da União para os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

2.2. As tendências de descentralização e a particularidade da Política de Assistência Social

A descentralização é uma estratégia da reforma do Estado e reflete no desenho das políticas de corte social no Brasil, especialmente, após a promulgação da Constituição da

República no ano de 1988, quando se inicia a descentralização de político-administrativa de política sociais tais como, de saúde, da educação e da assistência social.

Essas mudanças nas formas e regras até então centralizadas, orientam a distribuição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

A descentralização, também entendida como municipalização, implica no processo de levar os serviços mais próximos às necessidades da população, e ao mesmo tempo, institui novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, representada através das organizações locais, que por sua vez, passam a ter a possibilidade de participar e influir nas instâncias de decisão das políticas sociais (JOOVCHLOVITCH, [200?], p. 4).

Junqueira (1997) reflete sobre o processo de descentralização da gestão pública e busca demonstrar sua percepção sobre as diferentes posições de correntes ideológicas conservadoras e progressistas quanto aos propósitos da descentralização. O autor coloca o seu entendimento sobre a privatização como ponto de marcação entre essas posições.

A perspectiva neoliberal caminha na direção do Estado mínimo, através da supressão das funções sociais e econômicas, sem abrir mão de assegurar os direitos sociais e bens públicos. Parte-se da constatação de que o Estado tem gastos excessivos e ao mesmo tempo, expressiva diminuição da receita financeira para suprir as políticas sociais, acarretando-lhe uma crise de governança.

Dessa forma, o Estado deve reduzir-se a funções mínimas e tirar da sua órbita as questões fundamentalmente econômicas, transferindo-as para o mercado, para que essas questões tenham uma gestão mais eficiente, afim de tornar a economia mais competitiva, para enfrentar as regras do mercado internacional.

Nessa perspectiva, propõe-se descentralizar as políticas sociais dividindo com os Estados e municípios as responsabilidades no provimento e financiamento dessas políticas. A focalização do Estado seria nos grupos populacionais mais pobres.

Conforme afirma Junqueira (1997, p.7) “ a descentralização também é recomendada para reduzir o tamanho do aparato organizacional do Estado, de modo que ganhe em agilidade e em eficiência na gestão das políticas sociais compensatórias, buscando atenuar desigualdades aparentes”.

A descentralização na ótica neoliberal também é comentada por Silva (2001, p.13), que compreende a descentralização enquanto um mecanismo de transferência de encargos, “camuflando a retração do Estado na garantia de direitos e financiamento de programas e serviços sociais”.

A respeito da privatização, Junqueira (1997, p.7) refuta o discurso neoliberal em

associá-la aos objetivos da descentralização. No seu entendimento, as privatizações inserem-se na cultura do neoliberalismo, que prima por um projeto de Estado mínimo, de Estado não-intervencionista, da livre concorrência do mercado.

Portanto, uma vez que o Estado privatiza um bem público e o passa integralmente à iniciativa privada, que por sua vez passa a ter o controle total sobre ele, cessa a responsabilidade do Estado sobre esse bem.

No contexto da perspectiva progressista, a descentralização surge como uma possibilidade de democratização do poder. No momento em que ocorre a discussão sobre a reforma do Estado nos países latino-americanos, na década de 80, sucede também a mudança dos regimes políticos autoritários, marcados pelo alto grau de centralização político-administrativa e de exclusão social.

De acordo com Junqueira (1997, p.9), na vertente progressista, “a descentralização implica transferência de competências, com vistas à democratização da administração pública [...], podendo contribuir para o desenvolvimento de modelos econômicos mais justos, pela mudança das relações Estado e sociedade”.

Nessa linha de pensamento, a descentralização é uma estratégia de deslocamento de competências e de poder de decisão sobre as políticas para os níveis locais, podendo dessa forma, aumentar a eficácia das ações das políticas sociais.

A reestruturação do aparelho do Estado caminha na direção de democratizar a gestão das políticas sociais, através da criação de canais institucionais de participação, apontando para uma nova relação entre o Estado e a sociedade, de modo que o horizonte da implementação de políticas visem promover a universalização de políticas sociais. (Ibid, p. 9)

Pela proposta dos setores progressistas, a descentralização busca possibilitar o surgimento e a ampliação de novos espaços institucionais de participação democrática da sociedade, através de instâncias deliberativas, como ocorre com os conselhos setoriais.

Impulsionados pelo processo de descentralização e municipalização de políticas sociais os governos locais passam por transformações que alteram o seu sistema de decisões municipais e as práticas dos atores políticos, repercutindo na difusão de experiências de participação social e democratização do poder local (GODINHO, 2006, p.16).

A distribuição do poder decisório até então centralizado, é uma das dimensões do processo de descentralização e municipalização de políticas sociais, cujo conteúdo é intrínseco à ideia de avanço democrático, conforme aponta Joovchlovitch [200?], p. 3):

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser

desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder.

Dessa forma, compreende-se que a distribuição do poder decisório, até então centralizado, acaba por alterar os núcleos de poder e que essa transferência tanto de poder, quanto de competências, acarreta aos entes descentralizados novas tarefas a serem realizadas, trazendo diferentes impactos sobre as organizações, em razão da complexidade das competências transferidas, de suas finalidades e de sua mobilidade política.

Na concepção de Junqueira (1997, p.5) “esse poder transferido cria espaço de negociação, permitindo criar um espaço mais permeável ao controle social e capaz de responder com eficácia às demandas da sociedade”.

Dito de outra forma, a execução da política de âmbito local faculta a presença de novos sujeitos coletivos, com diferentes representações de suas necessidades, possibilitando, em alguma medida, que o aparato estatal se torne mais flexível e ágil, para tomar as decisões em sintonia daquilo que é demandado pela população.

O processo de descentralização envolve dimensões que são significativas para a compreensão dos fluxos de decisão e operacionais nas instâncias de gestão. Essas dimensões são: dimensão do processo decisório, dimensão política e dimensão da integração de serviços.

De acordo com Ckagnazaroff e Mota (2003, p.7), a dimensão do processo decisório diz respeito ao grau de descentralização do poder, do centro para a unidade descentralizada, podendo trazer várias possibilidades para a gestão pública, tais como: a) melhoria do acesso público na prestação de serviços localizados; b) aumento do grau de poder do planejador regional, em face do seu conhecimento mais abrangente de seu território de atuação; c) um planejamento/orçamento mais representativo da realidade diagnosticada.

Para esses autores, a dimensão política da descentralização permite ao gestor público “atuar como catalisador e negociador entre diferentes partes envolvidas”, ou seja, os políticos, os usuários dos serviços ou a comunidade, somando esforços para democratizar a gestão pública (Ibid, p.9).

Por sua vez, a dimensão de serviços está relacionada às barreiras profissionais e burocráticas, cujo rompimento em determinado grau é favorecido pela descentralização, tendo em vista que os setores da administração passam a atuar em conjunto, sob responsabilidade do administrador da unidade descentralizada.

Os autores entendem que esse trabalho conjunto resultará na melhoria do uso dos

recursos existentes, na medida em que a implementação das ações serão articuladas, de modo a buscar a superação do problema existente.

A Política Nacional de Assistência Social se insere nesse novo formato descentralizado no desenho das políticas públicas, a partir da Constituição da República promulgada no ano de 1988.

A Assistência Social ganha o status de política pública, tem o seu reconhecimento como dever de Estado no campo da Seguridade Social, pelo caráter não contributivo, e de direito de cidadania, conforme a Lei nº 8.742, de 07/12/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A LOAS é um instrumento legal de regulamentação da política pública de Assistência Social, que tem como um de seus princípios a universalização dos direitos sociais, cabendo ao Estado o dever em proporcionar o seu provimento.

A gestão da Política de Assistência Social e a organização das ações, segundo recomendações da LOAS/1993, deve articular-se em um sistema descentralizado e participativo. Essa descentralização “consiste na efetiva partilha de poder entre o governo e as coletividades locais. Implica a autogestão local” (JOOVCHLOVITCH, [200?], p.5).

Aos três níveis de gestão federal, estadual e municipal cabe desenvolver suas ações conforme as competências a eles atribuídas, cabendo ao nível central, ou seja, à União, a coordenação geral da política. O sistema se organiza por uma rede de serviços assistenciais, voltada para o atendimento às necessidades básicas da população.

As instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático do SUAS são divididas em Planos, Fundos, Conselhos e Conferências de Assistência Social, Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

Os Conselhos de Assistência Social contam com espaços de negociação e pactuação permanentes, denominados de CIT e CIB, os quais deliberam sobre aspectos operacionais da gestão do SUAS (MDS, SNAS, 2005, p.11).

Através de instâncias deliberativas como as conferências municipais, estaduais e nacionais, em setembro de 2004 é concretizada a nova proposta da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a 28 de outubro do ano de 2004, tendo como desafio transformar os pressupostos constitucionais e legais em serviços sociais básicos, “por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil” (PNAS, 2004, p.7).

A PNAS corrobora o que foi preconizado na Constituição da República/88, em seus artigos 203 e 204 e da LOAS. A sua elaboração ocorre a partir do diagnóstico das condições de vida no Brasil, à luz da LOAS.

A PNAS reafirma e caracteriza os destinatários da política de assistência social, compreendido no segmento populacional com renda *per capita* inferior a ½ (meio) salário mínimo mensal vigente no País.

Nesse sentido, a PNAS faz um corte no econômico. Ao mesmo tempo em que se busca respeitar o direito, torna-se necessário garantir aos cidadãos um padrão mínimo para manter a qualidade de vida.

Ante ao desafio de transformar a letra da lei em serviços completos, busca-se dar uma dimensão operacional à PNAS. Nesse sentido são editadas as Normas Operacionais Básicas (NOB's) para disciplinar a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo (MDS, NOB/98).

As NOB's regulamentam o regime de gestão da PNAS, e por meio delas se vinculam as instâncias de gestão, de deliberação e controle social, financiamento e demais políticas sociais e econômicas, razão pela qual, constantemente se revisam conceitos e procedimentos.

São objetivos das NOB's: explicitar procedimentos, explicitar competências dos gestores, explicitar competências das instâncias de negociação e decisão, definir estratégias e fluxos operacionais do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

A NOB/SUAS publicada em julho do ano de 2005 idealiza as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo um reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas da política de assistência social, dotando-a de um regime próprio de gestão.

Dentre as particularidades atribuídas, a gestão da assistência social se realiza “pela articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas, resguardando o seu campo de especificidade como política pública de seguridade social” (MDS,SNAS, 2005, p.9).

O SUAS integra uma política pactuada nacionalmente mediante a organização descentralizada e participativa da assistência social, tendo como eixos estruturantes: “[...] territorialização, descentralização político-administrativa, financiamento partilhado entre os entes federados, fortalecimento da relação democrática entre o Estado e a sociedade civil, valorização da presença do controle social, participação popular cidadão-usuário [...]” (Ibid, p. 14).

O SUAS busca o alcance pelos usuários da assistência social, dos serviços, benefícios,

programas, projetos e ações de caráter permanente ou eventual. A sua implementação procura promover uma maior efetividade da política de assistência social. Para tanto, são divididas as responsabilidades entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os municípios, para que esses entes possam promover as ações de assistência social em conformidade com as suas respectivas competências, em cumprimento ao seu dever de Estado para garantir os direitos dos cidadãos em todo o território nacional.

A mais recente norma operacional aprovada pelo CNAS no ano de 2006, regulamenta a gestão dos recursos humanos do SUAS. De modo geral, a NOB-RH/SUAS traça as diretrizes para a política de gestão do trabalho do SUAS, tendo como objetivo regular a relação entre gestores e trabalhadores, e os prestadores de serviços socioassistenciais.

No entendimento do CNAS, a política de recursos humanos “constitui eixo estruturante do SUAS”, tal como a descentralização, o financiamento e o controle social (MDS, 2006, p.5).

Em linhas gerais, são diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS: buscar a qualidade dos serviços socioassistenciais, através da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS (Ibid, p. 8).

A descentralização dos serviços da assistência social significa “a transparência da gerência, da execução de ações e de prestação de serviços para instâncias de gestão e decisão mais próximas dos usuários e beneficiários” (MDS, NOB-RH/SUAS, 2006,p.67).

Conforme demonstrado, o formato da PNAS implica a transferência de competências do governo federal para os Estados, Distrito Federal e para os municípios. Essa partilha de poder de decisão sobre a gestão da política de assistência social possibilita a participação da sociedade civil, através dos Conselhos e Conferências.

A consolidação do sistema descentralizado e participativo da assistência social também se particulariza pela articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas.

Nesse sentido, a assistência social pode ser considerada como a mais transversal de todas as políticas sociais, na medida em que o sujeito de sua ação são os segmentos populacionais excluídos e vulnerabilizados por situações circunstanciais, condições próprias ou do ciclo de vida.

Nesse contexto, propõe-se que a política de assistência social desenvolva uma relação com as demais políticas sociais voltadas para o universo da população, sinalizando uma junção entre descentralização e intersectorialidade, visando a convergência de serviços, e, ao mesmo tempo, aproximar a participação dos cidadãos envolvidos.

2.3. A Intersetorialidade como estratégia para o alcance da efetividade governamental

Assim como a descentralização, a intersetorialidade pode constituir-se como uma ferramenta por parte dos governos para melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade governamental em ações que visem intervir na realidade social.

Essa realidade é construída socialmente, processo no qual envolve diversos atores sociais que se manifestam no espaço da cidade ou de um território, aqui entendido como: “um espaço em permanente construção, produto de uma dinâmica social onde se tencionam sujeitos sociais postos na arena política. Uma vez que essas tensões são permanentes, o território nunca está acabado, mas, ao contrário, em constante construção e reconstrução” (Caldeira (2004) *apud* PBH, SMAAS, 2007, p.101).

Os problemas sociais são complexos, razão pela qual se exige uma abordagem que contemple diversos olhares e saberes. A utilização de práticas integradas de soluções, podem resultar em um atendimento eficaz das demandas da população.

Baseando-se em Junqueira (2004, p.27) “a ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa um determinado território”. O processo intersetorial nessa perspectiva, visa identificar as determinações sociais dos problemas que emergem nos grupos populacionais. Pretende-se que esses problemas da população e as possíveis soluções sejam trabalhadas de forma integrada.

Ckagnazaroff e Mota (2003, p.9) compartilham dessa idéia de integração de diferentes atores na abordagem e no tratamento integrado das demandas dos cidadãos, numa perspectiva de articulação entre descentralização e intersetorialidade:

A descentralização se apresenta como uma estratégia organizacional-política que pode auxiliar na implementação de uma abordagem intersetorial da prestação de serviços, desde que as unidades descentralizadas possuam poder de decisão e recursos sobre “o que fazer” e “como fazer” dentro dos limites legais e estratégicos.

A intersetorialidade é percebida como uma estratégia que possibilita a articulação das políticas sociais, a prestação de serviços e os cidadãos. Portanto, é no espaço do município que se concretiza a integração e a ação intersetorial, considerando as peculiaridades

organizacionais, onde podem ser desenvolvidas ações de vários atores, de modo a equacionar os problemas da população, tal como eles se manifestam.

Bronzo e Veiga (2005, p.10) refletem sobre a noção de intersetorialidade como sendo um arranjo organizativo que abrange desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes, até uma gestão transversal.

Na concepção de Junqueira (1997, p.21), estruturas organizacionais setorializadas “significam uma organização que reflete a especialização de saberes, funções e modos de intervenção” (JUNQUEIRA, 1997, p.21).

Para Ckagnazaroff e Mota (2003, p.18), baseados em Parsons (1995, p.154), o poder profissional “reside na sua capacidade política de usar o seu conhecimento”.

Esses autores argumentam sobre a possibilidade de formação de redes a partir das relações estabelecidas entre os diferentes profissionais de diferentes setores, podendo dessa forma auxiliar a abordagem intersetorial no campo das políticas sociais.

Observam ainda que “as diferentes visões sobre um mesmo problema dentro de um mesmo setor podem suscitar tensões entre setores ou atores inseridos num processo de políticas públicas intersetoriais” (Ibid, p. 18).

Conforme aponta Junqueira (2004, p.27) “a intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais”.

Para que isso se concretize, torna-se necessário que haja um reordenamento das ações e práticas organizacionais, que passam a trabalhar de forma articulada os diversos segmentos e seus interesses, acarretando dessa forma, mudanças na cultura organizacional, tendo em vista que todas essas mudanças objetivam melhorar a qualidade de vida da população.

Esse processo deve incorporar um sistema de monitoramento e avaliação, com vistas a medir os resultados das ações implementadas, assim entendido:

Monitoramento é um instrumento que possibilita uma visão mais abrangente e detalhada do processo, visando identificar e apontar aos participantes diretos e indiretos das ações, fatores negativos e/ou positivos para o desempenho adequado do plano de ação e da consecução de seus resultados (PBH,SMAAS, 2007, p.67).

Essa lógica monitora os resultados para verificar se as atividades dos serviços, programas e projetos estão sendo desempenhados conforme o que foi previsto no planejamento.

O monitoramento refere-se a “uma visão mais macro da atuação e ele está relacionado aos enfoques avaliativos da eficácia, eficiência e efetividade⁴ numa perspectiva que é identificar por meio de indicadores como está o funcionamento daquele serviço” (PBH, SMAAS, ENTREVISTA nº 9, 2009).

A preocupação com os resultados está presente nas políticas, programas e projetos intersetoriais, apontando para a importância do planejamento, onde se pactuam finalidades, objetivos e indicadores. Os resultados obtidos numa determinada ação tornam-se elementos importantes, até mesmo para uma mudança de direção no planejamento, de modo a evitar impactos negativos (INOJOSA (2001) *apud* CKAGNAZAROFF E MOTA, 2003, p.19).

A ação intersetorial também pode ser refletida na perspectiva de redes, à medida que se incorpora uma idéia de articulação, de conexão, de vínculos, de ações complementares, de relações horizontais entre parceiros e interdependência de serviços. Assim como as práticas intersetoriais, as redes podem se tornar instrumentos de gestão com vistas a ampliar os resultados e os impactos das políticas.

Segundo aponta Junqueira (2004) “a intersetorialidade como um meio de intervenção na realidade social exige articulação de instituições e pessoas, para integrar e articular saberes e experiências, estabelecendo um conjunto de relações, constituindo uma rede”.

A aplicação do conceito de redes contém princípios fundamentais que são: a interação, o relacionamento, a ajuda mútua, o compartilhamento, a integração e a complementariedade.

Como destaca Cândido (2002, p.2) “uma rede social tem a ver com um conjunto de pessoas, organizações, etc., ligadas através de um conjunto de relações sociais de um tipo específico”. Dessa forma, pode-se entender que a estrutura de qualquer organização são redes múltiplas de relações internas e externas, e, dependendo de suas características, interesses e necessidades, se estrutura sua rede de relações sociais.

O autor destaca ainda que tanto na gestão de negócios, quanto na esfera de atuação pública, a utilização dos conceitos de redes “surgem como recursos estratégicos para enfrentar um ambiente de turbulências e incertezas, caracterizado pela competitividade, pelo lado das empresas, e por crises e movimentos de reestruturação, pelo lado do Estado” (Ibid,

4 - **Efetividade** “é a verificação dos efeitos dos resultados da ação, ou seja ,o seu impacto. A avaliação da efetividade pode ter como “recorte” o indivíduo ou o contexto social e territorial; podendo ser objetiva, subjetiva e substantiva. A efetividade objetiva é o critério de definição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução da ação, considera aspectos objetivos e mensuráveis. A efetividade subjetiva se refere às mudanças comportamentais, crenças e valores. A efetividade substantiva individual ou social valida as mudanças mais qualitativas e duradouras nas condições sociais de vida dos usuários/beneficiários. A efetividade social e/ou impacto, tem como locus o território ou o contexto social” (PBH, SMAAS, 2007, p.14).

p.5).

Fleury (2002, p.12) reflete sobre a formação e a gestão de redes políticas e aponta características que considera vantajosas, sendo elas:

- A pluralidade dos atores envolvidos torna possível a maior mobilização de recursos e garante uma diversidade de opiniões, numa perspectiva de visão integral do problema;
- A capilaridade apresentada pelas redes, ou seja, a aproximação dos beneficiários faz com que a definição das prioridades seja feita de forma mais democrática;
- A flexibilidade de coordenação possibilita a articulação, o planejamento e a execução, constituindo-se num processo de aprendizado, ao mesmo tempo que contribui para que não haja gastos inúteis.

Conforme aponta Cunha e Cunha (2001, p.6) “a gestão dos serviços sociais em rede parece oportunizar a otimização dos recursos disponíveis, bem como a efetividade e a qualidade das ações, em direção à superação de ações fragmentadas e sem resolutividade”.

A otimização de recursos significa fazer mais e melhor com a estrutura organizacional disponível e aproveitar ao máximo os recursos humanos, físicos e financeiros. Dessa forma, torna-se necessário definir parâmetros e indicadores a serem alcançados, tornando possível avaliar e melhorar continuamente os resultados das políticas.

Conforme refletido, a ação intersetorial pressupõe uma ação integrada, a qual envolve o compartilhamento de saberes profissionais e respectivas práticas, de forma que se possa construir soluções integradas com vistas a resolver os problemas da população de um determinado território.

Essa forma de atuar no ambiente público é nova, e conforme reflete Junqueira (2005, p.4) “a intersetorialidade constitui como uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços”. Para tanto, a administração pública e seus serviços devem sofrer mudanças na forma de articulação dos diversos setores das políticas sociais e de seus interesses.

Nesse contexto de constantes transformações no aparelho do Estado, de revisão de papéis, de surgimento de novos conceitos aplicados à gestão pública, da efervescência de novos atores⁵ colocados na arena política, e de mudanças significativas na agenda das políticas sociais, cumpre ao Estado o dever de dar provimento às políticas sociais

5 - Ator Social: É uma personalidade, uma organização ou um agrupamento humano, que, de certa forma, estável ou transitória, tem capacidade de acumular força e desenvolver interesse, produzindo fatos na situação (Matos, 1993, *apud* PBH, SMAAS, 2007, p.15).

constitucionalmente garantidas.

Nessa perspectiva, passa-se a refletir sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que promove um reordenamento da gestão da assistência social, por meio de ações descentralizadas, participativas e intersetoriais, evidenciando esse novo paradigma da gestão pública voltado para a afirmação da cidadania.

CAPÍTULO 3

SUAS – A MODALIDADE CONTEMPORÂNEA DO SISTEMA PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO

3.1. A “reconceituação” da Assistência como Política de Proteção Social

Na literatura especializada, a promoção do bem comum é a grande finalidade do Estado e, juntamente com a segurança e a justiça, o bem-estar é uma importante vertente nessa finalidade maior do Estado.

Nesse sentido, pode-se entender que as políticas sociais de um país expressam a concepção do papel do Estado na promoção e conquista do bem-estar na sociedade.

Sendo assim, dependendo do conceito de Estado que se adota e do papel atribuído ao governo na execução das políticas sociais, haverá uma variação no modelo de gestão dessas políticas, refletindo também no papel atribuído aos atores sociais a elas interligados.

Villalobos (2000, p.49) desenvolve uma reflexão sobre a necessidade de redefinição do Estado de bem-estar na América Latina, e parte da definição sobre o seu entendimento acerca do conceito de política social:

O conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente dos grupos socialmente excluídos, nas diversas dimensões pelas quais expressa a sua exclusão (econômica, política, territorial, social e/ou cultural).

Sob esse ponto de vista das políticas sociais, o seu campo de ação direciona-se, preferencialmente, a enfrentar os problemas da pobreza, através de suas manifestações de exclusão social.

Contudo, é preciso reconhecer que a política social contém aspectos outros que compõem o seu campo de ação, tais como: de onde surgem, quais são seus atores principais e porque existem.

A respeito das políticas sociais, Martins (2000, p.2) sublinha:

(...) as políticas sociais só fazem sentido em uma situação de divisão social de uma sociedade, da conseqüente desigualdade que esta divisão provoca, da consciência desta desigualdade por parte da população e do desejo de reduzi-la.

A reflexão sobre as políticas sociais deve considerar o contexto histórico em que se originam e a que se destinam. São, portanto, resultantes do processo social, em cujos aspectos manifestam-se o grau de consciência coletiva e os valores humanitários de uma dada sociedade, evidenciando o seu grau de organização sociopolítica (Ibid, p. 7).

No Brasil, a concepção da assistência tem uma trajetória peculiar no campo das políticas sociais. A ação governamental nas políticas de corte social assumem características próprias, conforme conjunturas históricas⁶ que justificam as faces da assistência, desde o seu caráter de emergência e benesse, até a sua consolidação como um direito constitucional.

Baseando-se em Sposati [et al](1995, p.23) “o caráter de emergência é conotado como respostas estatais eventuais e fragmentadas”. São ações pontuais, com visível pulverização de recursos e surgem como alternativas do Estado para minimizar a questão social⁷

Deve-se realçar que até 1930, no Brasil, não se tinha uma compreensão da pobreza como expressão da questão social. A pobreza era vista pelo Estado como uma disfunção pessoal do indivíduo, e, tornando-se caso de polícia, era tratada com medidas repressivas.

Dessa forma, as pessoas que se encontravam nessa situação eram assistidas por organismos de solidariedade social ligados às igrejas. Nessas redes, “O Estado se insinuava enquanto agente de apoio, um tanto obscuro, ou de fiscalização” (SPOSATI [et al], 1995, p.41).

A história da assistência é marcada pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), no ano de 1942 por Darcy Vargas, com o propósito de “congregar brasileiros de boa vontade para promover, por todas as formas, serviços de assistência social, prestados

6 - “A conjuntura é a expressão das relações de força dos interesses em conflito das classes sociais e seus segmentos em um momento dado” (BORJA (1975) *apud* SPOSATI [et al], 1995, p.57).

7 - “A questão social é aqui considerada como um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos engendrados pela sociedade capitalista, historicamente resultante da constituição do operariado. Vincula-se pois, visceralmente, à relação capital-trabalho” (SPOSATI [et al], 1995, p.27).

diretamente ou em colaboração com o poder público e as entidades privadas” (ibid, p.87).

Nesse período, o Brasil entra na II Guerra Mundial e a LBA surge para apoiar esse esforço nacional. Com o fim da guerra, a LBA passa a operar como agência assistencial na defesa da maternidade e da infância, cujo trabalho é dirigido pelas primeiras damas do país e financiada com recursos dos institutos previdenciários (AGUIAR (1997) *apud* LIMA (2003, p.28).

No ano de 1969 a LBA é transformada em fundação, tendo sua estrutura ampliada, passando a contar com novos projetos e programas, os quais são desenvolvidos com os governos estaduais e municípios, por meio de convênios com entidades sociais que constituem a sua rede de diversificados serviços sociais que são oferecidos à “população brasileira carente”.

Conforme destaca Sposati ([et al], 1995, p.89), “não há diferenciação entre o assumir governamental e as iniciativas particulares de propósitos filantrópicos e espiritualistas, que são “enquadradas” nas prioridades governamentais”.

Durante o período da ditadura militar é criado, em 1º de maio de 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), tendo na sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social (SAS) e a vinculação da LBA, constituindo-se dessa forma, o formato burocrático da assistência social, no nível federal.

No entanto, conforme assinala a autora em destaque, órgãos governamentais no campo da saúde, da habitação, da educação, etc, atuam em várias áreas sociais e mantêm programas assistenciais de caráter emergencial, sem que houvesse por parte do governo federal uma definição de competências e estratégias (Ibid, p.85).

O que se pode constatar é que até 1980, aproximadamente, os serviços sociais eram organizados com base nos critérios de solidariedade e integração social, cabendo ao Estado o papel central de organizar, financiar e prover esses objetivos sociais (VILLALOBOS, 2000, p.50).

Em torno da estrutura dos Ministérios sociais da Educação, da Saúde, da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, dentre os principais, são traçadas e implementadas as políticas sociais setoriais altamente especializadas em suas respectivas matérias, com tendência de universalidade dos benefícios por elas fornecidos. Essas políticas setoriais financiadas pelo Estado, são distinguidas pela focalização, que consiste em concentrar os recursos disponíveis nos grupos populacionais com maiores carências (Ibid, p.51).

Lima (2003), inspirada no pensamento de Arretche (1998), faz uma reflexão sobre o percurso histórico da área organizacional da assistência social, anteriormente à promulgação

da Constituição da República no ano de 1988, e verifica que o padrão de assistência adotado pelo Estado até então, é voltado às camadas mais pobres da população, que se convencionou chamar de política de assistência, e resultou na fragmentação de ações setorializadas, desarticuladas, e sem que tivessem qualquer pretensão de universalização.

Conforme destaca a autora:

Essa política assistencial é marcada pela centralização política e financeira no executivo federal, pelo caráter marginal e assistencialístico dos programas em relação ao núcleo da Seguridade Social; pela fragmentação institucional; pela restrição à participação social nos processos decisórios e pelo uso clientelístico dos programas (LIMA, 2003, p.35).

A partir dos anos 80 e 90, inicia-se um novo momento na concepção do papel do Estado, que caminha na direção de reorganizar-se enquanto provedor de políticas sociais, dando ênfase à redução do seu papel, à eficiência e ao papel do mercado na alocação de bens e serviços.

Por outro lado, é também um Estado que procura remodelar-se no sentido de tornar-se mais efetivo na gestão pública, sobretudo, das políticas sociais, ao mesmo tempo em que busca a aproximação dos cidadão através da instituição de canais institucionais de participação.

Nesse contexto, no ano de 1988 é promulgada a Constituição da República, denominada pela Assembleia Nacional Constituinte de “Constituição Cidadã”, inaugura uma nova concepção de direito social e assistência social.

A assistência social passa a integrar o âmbito da Seguridade Social, sendo assim definida:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social, não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, art. 1º, 1993).

Tem-se uma nova compreensão, um novo paradigma da assistência social, constituindo-se enquanto uma política pública que passa a integrar o campo da Seguridade Social, de onde se espera transformar a prática clientelista em participação ampliada da cidadania.

Nesse sentido, rompe-se a noção de carência e de subalternidade dos beneficiários da

assistência outorgada pelo Estado, dando passagem a uma nova concepção do sujeito como cidadão com direitos e obrigações (MDS, SNAS, 2005, p.19).

O direito do cidadão, reconhecido pelo Estado, significa o direito de ter acesso a um padrão mínimo de qualidade de vida e dignidade humana. Portanto, cabe ao Estado intervir para garantir o padrão mínimo, através das políticas sociais, visando à cobertura de necessidades.

Sposati (2001, p.58) refuta a ideia da assistência social como política para suprir necessidades de pessoas pobres, necessitadas, e defende a assistência social como uma política setorial, no campo da proteção social, que deve operar com o horizonte de universalidade e cidadania.

Nessa linha argumentativa, a autora acrescenta:

A pobreza é um fenômeno complexo, derivado do modo pelo qual a sociedade distribui/concentra o acesso á riqueza social produzida [...]. Não cabe a uma política social, e muito menos à assistência social superar a pobreza e a desigualdade, o que exige mudanças estruturais (Ibid, p. 58).

Na perspectiva de atuação como uma política setorial a assistência social é complementada pelos serviços, programas, projetos e benefícios, direcionados aos grupos definidos como prioritários, com base nas suas características de exclusão, vulnerabilidade ou risco social.

A LOAS descreve o seu público prioritário destinado a receber a proteção social, direcionando a assistência ao núcleo familiar, com o objetivo de dar proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e ao portador de deficiência (LOAS, art. 2º, 1993).

No entanto, como destaca Sposati (1995, p.69), a LOAS não explicitou de forma cabal, quais seriam as necessidades possíveis de intervenção da assistência social, sugerindo que se desenvolva o conceito de risco social. Em sua concepção, “não se trata de minorar o risco de forma imediata, mas de criar prevenções para que este se reduza significativamente ou deixe de existir.

O conceito de risco social é definido no Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social:

Risco deve ser entendido como evento externo, de origem natural, ou produzido pelo ser humano, que afeta a qualidade de vida das pessoas e ameaça sua

subsistência. Os riscos estão relacionados tanto com situações próprias do ciclo de vida das pessoas, quanto com condições específicas das famílias, comunidades ou entorno. (CARNEIRO (2004) *apud* PBH, SMAAS, 2007, p.93).

Com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no ano de 2005, é definida a estrutura da Proteção Social de Assistência Social, dividida em Proteção Básica e Proteção Especial, com níveis de complexidade do processo de proteção, e em decorrência do impacto que os riscos sociais podem causar aos indivíduos ou suas famílias.

A Proteção Social Básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social⁸ e tem como objetivos “prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos sociais e comunitários” (MDS, SNAS, 2005, p.18).

No âmbito da gestão municipal, ou seja, no sistema municipal de assistência social é constituída a rede socioassistencial, prevendo interface com as demais políticas setoriais locais, tornando possível garantir a sustentabilidade das ações, de modo que as próprias famílias em situações de vulnerabilidade ou risco social possam protagonizar a superação das condições adversas por elas enfrentadas (PBH, SMAAS, 2007, p.13).

A LOAS representa uma acepção moderna da assistência social, ao afirmar novos paradigmas para a assistência social, podendo ser citado: garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo, necessária integração entre o econômico e o social, primazia da responsabilidade do Estado na condução da política (SEDESE, 2009, p.41).

Nota-se que a forma dessa assistência sofre transformações quanto à sua organização, coordenação e controle, quais sejam: a) gestão descentralizada e participativa da assistência social, sendo operacionalizada mediante um desenho comum a cada esfera de governo; b) instituição e funcionamento de conselhos com representação paritária entre governo e sociedade; c) instituição e funcionamento de planos, fundos e conferências de assistência social que propiciem visibilidade e controle social.

A descentralização da assistência social foi reafirmada no SUAS, consolidando um desenho de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os entes da federação, cabendo-lhes atuar de modo articulado e complementar na operação da

8 - Vulnerabilidade: “ Apresenta como uma baixa capacidade material, simbólica e comportamental, de famílias e pessoas para enfrentar e superar os desafios com os quais se defrontam, o que dificulta o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que proveem do Estado, do mercado e da sociedade [...]” (PBH, SMAAS, 2007, p.109).

assistência social (MDS, SNAS, 2005, p.13).

A formatação do SUAS comporta quatro tipos e níveis de gestão: dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, o qual se organiza pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, voltada para as necessidades do conjunto da população.

Dessa forma, cada ente federativo terá uma parcela de responsabilidade na sustentação do SUAS, mediante o cumprimento de requisitos de gestão, responsabilidades e incentivos pertinentes a cada nível de gestão do sistema, tornando possível a operacionalização da assistência social.

A descentralização da assistência social caminha na direção da municipalização da ação do Estado, demandando alterações significativas na concepção e na forma de gerenciar essa política.

A consolidação do SUAS impõe desafios aos Estados e municípios, em razão de graus diferentes de comprometimento desses entes da federação e de realidades locais distintas, cabendo-lhes criar as condições efetivas para dar as respostas às demandas da população, com a oferta de bens e serviços compatíveis aos princípios e às diretrizes do SUAS.

3.2. O Processo de Implantação do SUAS: colocando em evidência a capacidade de gestão de Estados e municípios

A descentralização em um estado federativo como é o caso brasileiro apresenta variações entre os Estados e municípios, que podem ser influenciados pelo nível de riqueza econômica, pela característica, pela cultura cívica e pela capacidade fiscal dos governos (ARRETCHE, 1998, p.11).

Segundo a autora, esses fenômenos se associam diretamente, gerando as possibilidades de gestão descentralizada das políticas sociais por parte de Estados e municípios.

Para desempenhar a tarefa que lhes cabe na transferência de atribuições, a adesão dos governos deve considerar “os custos, benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma política [...] e os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais conta (Ibid, p. 4).

A engenharia operacional de uma dada política demanda custos e, na medida em que essas forem constitucionalmente garantidas como universais, a obrigatoriedade em ofertá-las em grande escala demandará um aporte maior de recursos.

Outro aspecto relevante que interfere na capacidade de gestão de políticas sociais está

atribuído ao legado de políticas prévias, e diz respeito:

[...] ao percurso de estruturação da área da assistência social com a formação do seu aparato institucional, de sua capacidade técnica instalada, a forma como são distribuídos entre os níveis de governo, o conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializado, necessários à gestão da política (ARRETCHE (1998) *apud* LIMA, 2003, p.25).

A compreensão sobre o processo de descentralização pressupõe a sua compatibilização a um determinado complexo tempo/espaço. Assim, pelo princípio do gradualismo torna-se possível reconhecer essas dimensões de diferenças políticas, econômico-financeiras, técnico-administrativas e sociais, que se expressa na capacidade diversa de respostas dos níveis subnacionais e municipais às demandas da sociedade (LOBO (1990) *apud* LIMA, 2003, 25).

Não obstante, a análise dessas variáveis institucionais deve considerar a estruturação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, preconizado na LOAS, sob dois aspectos:

Primeiro, [...] a superação de um legado político de pouca organicidade, fragmentação institucional, ações pontuais, poucos recursos e baixa capacidade técnica. [...] Segundo, o reordenamento institucional da área se deu numa perspectiva de reforma que privilegiou as metas de cortes e gastos, e redução do *déficit* público, gerando o arrefecimento da capacidade do Estado de prover os serviços, graças ao enxugamento da máquina estatal (LIMA, 2003, p. 26).

Nesse cenário de restrições impostas pelo modelo de reforma do Estado, e ao mesmo tempo de mudança de paradigmas para a política de assistência social, que passa a integrar o campo da Seguridade Social como direito de cidadania, Estados e municípios passam a assumir a sua parcela de responsabilidade na gestão da assistência social.

As primeiras regras para a operação da assistência social são definidas pela NOB/97, e os procedimentos de financiamento nos níveis de gestão ocorrem na forma de convênios, por meio dos quais os recursos são repassados aos governos estaduais, e desses para as prefeituras municipais e entidades sociais conveniadas. (Ibid, p. 31).

O recebimento de recursos financeiros federais, por parte do Distrito Federal, dos Estados e municípios são processados mediante a vinculação e o funcionamento de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Sociais, nas respectivas unidades subnacionais e

municipais. Posteriormente, são publicadas outras normas operacionais, de modo a ampliar a regulação da Política Nacional de Assistência Social (MDS, SNAS, 2005, p. 11).

Lima (2003, p.33) reflete sobre o ambiente de mudanças organizacionais na política de assistência social e, com base no convênio nº 07/95, celebrado entre o Ministério da Previdência e Assistência Social e o Governo do Estado de Minas Gerais, comenta aspectos da “estadualização” e da “municipalização” da assistência social, evidenciando alguns problemas.

Quanto à gestão estadual: a) não foram criadas as condições institucionais para a descentralização de competências para os níveis subnacionais; b) órgãos federais para a supervisão de convênios foram extintos; c) os estados não possuíam estrutura técnico-administrativa para firmar convênios e acompanhá-los.

Quanto à gestão municipal: a) o cumprimento do art. 30 da LOAS (criação de conselho, fundo e plano de assistência social) foi o critério utilizado pelo governo federal para proceder a habilitação dos municípios; b) não foi esclarecido aos gestores municipais que a sua anuência em municipalizar a assistência social implicaria riscos financeiros e políticos inerentes ao processo; c) os custos da municipalização eram altos, em face da necessidade de estruturação da oferta de bens e serviços assistenciais; d) os municípios foram considerados municipalizados, independente ou não de aceitar a municipalização; e) muitos municípios sequer sabiam que haviam recebido os recursos para o respectivo repasse às entidades conveniadas (Ibid, p. 34).

A respeito da municipalização da assistência social no Estado de Minas Gerais, Lazzarotti e Bronzo (2002) fazem uma avaliação semelhante ao comentário acima observado, no que diz respeito ao critério utilizado para municipalizar a assistência social em 415 municípios mineiros nos anos de 1997 e 1998, sem levar em conta a capacidade institucional dos municípios para assumir a política, sendo suficiente apenas a comprovação da criação do conselho, plano e fundo, tal como determina a LOAS.

Esses autores argumentam que a gestão da política de assistência social requer atribuições de grande monta e que seu cumprimento demanda a superação de muitos desafios, em face da complexidade do objeto de intervenção, dos crescentes níveis de pobreza e exclusão social no Estado de Minas Gerais e da limitação de recursos disponíveis para desenvolver políticas sociais.

Sob essa questão enfatizam:

A capacidade de gestão vai muito além da criação dos instrumentos previstos na

legislação como conselho, plano e fundo. Envolve capacidade de coordenação e articulação, capacidade técnica para a execução das ações locais, para a supervisão das entidades prestadoras de serviços, para desenvolver diagnósticos e demais instrumentos para planejamento e avaliação, capacidade de criar e fortalecer instâncias, dentre outros atributos (LAZZAROTTI e BRONZO, 2002, p. 191).

Nessa perspectiva, pensando nas atribuições dos governos municipais na organização e na gestão da política de assistência social sob o princípio da descentralização e da participação, pode-se afirmar que os municípios terão que redirecionar a sua estrutura governamental, de forma a adequá-la às suas amplitudes e necessidades locais, que torne possível ao gestor municipal cumprir as diretrizes da LOAS/1993, PNAS/2004, SUAS/2005, e de alcançar a governança da política municipal de assistência social.

Nesse contexto, o conceito de governança é entendido com “a capacidade do aparato do Estado, cujo objetivo consiste em gerir de forma eficaz, eficiente e com efetividade as ações para a consecução das metas coletivas ou restritas – foco nos resultados” (BRESSER PEREIRA (1998) *apud* PBH, SMAAS, 2008, p. 11).

Nesse sentido, as mudanças ocorridas no aparelho do Estado visam superar o modelo burocrático de gestão, e ao mesmo tempo, “institui um novo *modus operandi* do Estado, voltado para os resultados e para os efeitos de sua ação [...]” (PBH, SMAAS, 2008, p.31).

Trata-se de uma tentativa de superação da burocracia, de dar saltos de qualidade, de promover uma gestão de qualidade e, mesmo com poucos recursos e muitas demandas, buscar a eficácia, a eficiência e a efetividade na forma de administrar a coisa pública.

No que diz respeito à política de assistência social, esse novo *modus operandi* se traduz na LOAS, que afirma a assistência social como uma política de caráter não contributivo, cujo desenho de gestão é descentralizado e participativo, com a presença do controle social.

A implantação do SUAS reforça essa concepção e estabelece a forma de gestão da PNAS/2004. Em linhas gerais:

A implantação do SUAS indica um movimento no sentido de institucionalizar padrões mais estáveis de financiamento, co-responsabilidades, por meio da construção de critérios de partilha pautados em indicadores e diagnósticos socioassistenciais. Portanto, caracteriza-se como um avanço na consolidação de um marco institucional objetivo, com definição de prioridades e atribuições, além da adoção de mecanismos eficazes e estáveis de coordenação (PBH, SMAAS, 2008, p.14).

Nesse sentido, cabe aos municípios operacionalizar a assistência social, na medida de sua habilitação à gestão inicial, básica ou plena⁹.

A NOB/SUAS editada no ano de 2005 regulamenta as modalidades de habilitação na gestão do sistema municipal, cabendo aos municípios habilitados à gestão básica, dentre outras atribuições: “instituir o plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da PNAS” (MDS, SNAS, 2005, p.25).

Para os municípios habilitados à gestão plena, dentre outras atribuições, cabe-lhes: “instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação, e estabelecer indicadores de todas as ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual validade pelo sistema federal” (Ibid, p.25).

Outra ação de âmbito local que requer capacidade técnica dos gestores municipais relaciona-se às funções da assistência social, compreendidas em proteção social hierarquizada entre proteção social básica e proteção especial; defesa dos direitos socioassistenciais, e vigilância socioassistencial. Conforme a NOB/SUAS:

A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais do ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (MDS, SNAS, 2005, p. 16).

A defesa social e institucional “é compreendida como uma função que reitera a condição de cidadão/usuário da política pública de assistência social, por meio de sua consolidação como política pública” (PBH, SMAAS, 2008, p.14).

A função da vigilância socioassistencial, “consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer

9 - Conforme a NOB/SUAS 2005, a gestão municipal da assistência social se divide em três níveis: inicial, básica e plena. Gestão Inicial: “Os municípios que não se habilitarem à gestão básica receberão recursos da União [...] conforme estabelecido no critério de transferência, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social; Gestão Básica: “Nível em que o município assume a gestão da proteção social básica da assistência social, devendo o gestor [...] responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais [...]”; Gestão Plena: “Nível em que o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários [...], devendo o gestor [...] prevenir situações de risco [...], proteger as situações de violação de direitos [...], responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços [...]” (NOB/SUAS 2005, p.23-26).

a presença de formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (MDS, SNAS, 2005, p.19).

É por meio da proteção básica e especial que se concretiza a função da proteção social. Nesse sentido, o modelo assistencial a ser adotado visa à organização da oferta de serviços, benefícios, programas e projetos.

Evidencia-se o papel da vigilância social, que se relaciona “à identificação e à localização da necessidade de proteção socioassistencial no território, cabendo-lhe também a vigilância dos padrões dos serviços socioassistenciais, ou seja, a oferta” (PBH, SMAAS, 2007, p.32).

A implantação das diretrizes do SUAS nos municípios mineiros permeou a 7ª Conferência Estadual de Assistência Social realizada em 2007 no Estado de Minas Gerais, da qual participaram 506 pessoas, dentre as quais 408 eram delegados, representando 280 municípios, e 98 convidados (SEDESE, PAS, 2008, p.50).

Quanto à gestão do SUAS, a Conferência apontou como desafios a serem superados pelos municípios mineiros:

a) co-financiamento municipal, estadual e federal para os municípios desenvolverem a política de assistência social; b) capacitação de recursos humanos; c) estabelecimento em lei de piso orçamentário para a assistência social, na Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); d) garantia de maior participação dos usuários nos espaços de controle social (Ibid, p.50).

Quanto à política de assistência social são apontados como desafios:

a) implantação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); b) divulgação e informação sobre os direitos sociais, programas, projetos, serviços e benefícios; c) diagnóstico socioeconômico do município para auxiliar na implementação e efetivação dos projetos e políticas públicas; d) garantia de maior participação dos usuários nos espaços de controle social (Ibid, p.51).

Esses aspectos na gestão do SUAS abordados na Conferência Estadual de Assistência Social em Minas Gerais no ano de 2007, evidenciam a insuficiência de recursos financeiros para garantir a oferta de serviços à população, em cumprimento aos requisitos da gestão básica, bem como a necessidade de capacitação de gestores, técnicos, conselheiros, entidades, prestadores de serviços, para que se cumpra a PNAS/2004 em todos os aspectos, principalmente, a garantia dos direitos socioassistenciais e o controle social.

Percebe-se também que não foi mencionado aspectos da operacionalização da vigilância socioassistencial, que indica a necessidade de construir instrumentos de gestão de monitoramento e avaliação, para se saber quais são as necessidades da população e definir sobre a oferta de serviços.

Considerando o princípio do gradualismo recomendado por Lima (2003, p.38) as ações devem ser realizadas de forma orgânica, entendidas como um processo, com tempo suficiente para que os municípios se organizem para assumir a gestão da assistência social.

Entretanto, preocupa o fato de que os municípios estejam enfrentando dificuldades para executar ações elementares da PNAS, ou seja, se não é possível ainda traçar um diagnóstico socioeconômico do município, há um comprometimento na elaboração da política municipal de assistência social, pelo desconhecimento das situações de vulnerabilidades e riscos sociais em potencial a que podem estar sujeitos a sua população.

Nesse sentido, é responsabilidade maior do gestor estadual em Minas Gerais, no caso, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), oferecer o aporte necessário aos municípios mineiros, sem o qual não será possível avançar na consolidação do SUAS.

A respeito da gestão do SUAS no âmbito dos municípios, a gestão da proteção social básica que compreende o segundo nível, devendo o gestor municipal:

Assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso, deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Transferência de Renda e que vigiem direitos violados no território (MDS, NOB/SUAS, 2005, p.24)

Além desses pressupostos, é exigido ao gestor municipal cumprir os seguintes requisitos:

a) atender ao art.30 da LOAS (plano, conselho e fundo); b) co-financiar as ações de proteção social básica; c) estruturar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de acordo com o porte do município; d) gerenciar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais com equipe própria; e) realizar diagnóstico das áreas de risco e vulnerabilidade social; dentre outros (Ibid, p. 25).

A habilitação ao nível de gestão básica do SUAS também implica no comprometimento de responsabilidades dos gestores municipais, conforme anteriormente

mencionado, e no recebimento de incentivos dos níveis subnacional e federal, traduzindo-se em recursos financeiros para a manutenção dos serviços, programas, projetos e ações socioassistenciais, dentre outros.

Entende-se que a estruturação do CRAS é o ponto de partida da aproximação dos serviços aos cidadãos que necessitam da assistência social, com potencial integrador das políticas, constitui-se como instrumento fundamental para a consolidação do SUAS. Nesse sentido, considera-se relevante para esse estudo, dedicar uma reflexão sobre o CRAS.

3.3. Proteção Social Básica: a especificidade do CRAS

Conforme anteriormente refletido, o desenho da PNAS/2004 pressupõe uma proteção social hierarquizada entre básica e especial, que se organiza em oferta de serviços e benefícios, conforme o nível de complexidade no atendimento.

A constituição do território caminha na direção de organizar um sistema de serviços locais para atender um número potencial de usuários que possam vir a necessitar de serviços, programas, projetos ou ações de assistência social.

No âmbito da proteção social básica podem ser desenvolvidas ações educativas e sociais, de geração de renda, de desenvolvimento de potencialidade e socialização.

Seu público prioritário é o núcleo familiar (mães, crianças, jovens, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência) e atua sob o fundamento da família como “núcleo social básico, de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” (MDS, NOB/SUAS, 2007, p.17).

Segundo a NOB/SUAS (2005, p.21), a proteção social básica direciona-se à prevenção de situações de risco pessoal e social, fortalecendo a potencialidade das famílias e indivíduos. A intervenção ocorrerá no território onde as famílias residem e será executada por intermédio de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), territorializados de acordo com o porte do município; serão oferecidos serviços socioeducativos, benefícios eventuais, benefícios de Prestação Continuada, serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva.

A rede de proteção social básica configura-se numa “porta de entrada” unificada das ações e serviços básicos ofertados pelo CRAS, e por meio deste opera-se a referência¹⁰ para a

10 - Referência: “Compreende o trânsito do nível menor para o de maior complexidade, ou o encaminhamento feito pelo CRAS, a qualquer serviço socioassistencial ou para outra política setorial no seu território de abrangência” (SEDESE, 2008, p.7).

rede de proteção social especial, por centrais de acolhimento e controle de vagas (MDS, NOB/SUAS, 2005, p.21).

O CRAS atua numa determinada área de abrangência e deve ser instalado próximo aos locais de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, adota-se como unidade de medida a “família referenciada”, buscando alcançar:

[...] as famílias de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), de benefícios financeiros na forma de Bolsa Família, auxílio financeiro voltado às ações de Erradicação do Trabalho Infantil, de bolsa para a juventude, com adolescentes sob medidas socioeducativas, crianças e adolescentes sob medida provisória de abrigo e demais situações de risco (Ibid, p.21).

No âmbito do CRAS é desenvolvido o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que comporta um conjunto de ações relativas à acolhida, informação, orientação, bem como a inserção em serviços de assistência social, sejam esses socioeducativos, de convivência, promoção do acesso à renda, acompanhamento sociofamiliar e encaminhamento a outras políticas e à rede de serviços socioassistenciais existentes na sua área de abrangência (MDS, SUAS, 2005, p.9).

Dentre os objetivos do PAIF/CRAS busca-se fortalecer os vínculos familiares e comunitários, o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades, por meio de aquisições sociais e materiais às famílias assistidas.

O CRAS exerce um importante papel nas funções da assistência social, conforme observado:

O CRAS trabalha de forma preventiva. Não é preciso esperar a família violada no direito da criança, do idoso, da própria pessoa com deficiência. Não é preciso chegar a fenômenos mais graves como ir para a rua, morar na rua e tudo mais. É possível atuar com a família para que ela exerça sua função protetiva, de proteger os seus membros. O Estado, enquanto política pública poderá estar ajudando essa família a cumprir sua função, para que ele, Estado, não tenha que cumprir essa função posteriormente (ENTREVISTA nº 9, 11/03/09, p. 11).

Para executar as ações e serviços ofertados no CRAS, deve haver a presença de uma “equipe de referência”, constituída por técnicos de nível médio e superior, como assistentes sociais, psicólogos, que são orientados por um coordenador.

As equipes de referência são responsáveis “pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em

consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários” (SEDESE, 2008, p.20).

Em 2006 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a NOB-RH/SUAS, pertinente à gestão do trabalho do SUAS, buscando regulamentar as equipes de referência do CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e estabelecer suas respectivas funções e diretrizes para a política nacional de capacitação.

No caso específico da proteção social básica é estabelecida a composição da equipe de referência do CRAS, devendo ser instalado um CRAS de acordo com porte do município, para cada número de famílias referenciadas no respectivo território:

a) Municípios de pequeno porte I, até 2.500 famílias referenciadas: 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo; 2 técnicos de nível médio; b) municípios de pequeno porte II, até 3.500 famílias: 3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e, preferencialmente, 1 psicólogo, e 3 técnicos de nível médio; c) municípios de médio, grande, metrópole e Distrito Federal, a cada 5.000 famílias referenciadas: 4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS, 4 técnicos de nível médio (MDS, NOB-RH/SUAS, 2006, p.23).

São funções dos profissionais do CRAS: recepção e acolhimento de famílias, oferta de procedimentos profissionais diversos, produção e sistematização de informações, conhecimento das famílias referenciadas e dos beneficiários do BPC e Bolsa Família, acompanhamento familiar em grupos de convivência, visitas domiciliares, encaminhamento no cadastro único para inserção no BPC ou para referenciamento no território, produção e divulgação de relatórios e informações, apoio nas avaliações de revisão de cadastro do BPC, Bolsa Família e demais benefícios (SEDESE, 2008, p.21).

No final do ano de 2008 o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) divulgou um estudo acerca do acompanhamento das políticas sociais de assistência social sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que buscou analisar o andamento físico e financeiro dos programas, ações e demais iniciativas desenvolvidas em 2007 e começo de 2008.

No que tange ao CRAS, destaca-se:

O investimento do governo federal do financiamento do CRAS dá-se a partir do ano de 2003 e, de acordo com os recursos transferidos pelo governo federal para financiar essas ações em 2007 foi da ordem de R\$262 milhões, para co-financiamento de 3.248 CRAS distribuídos por 2.626 municípios brasileiros

(IPEA, 2008, p.59).

Durante a realização do “Encontro Nacional Sobre Monitoramento do CRAS”, realizado em Brasília pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no período de 28 e 29 de maio de 2008, após o preenchimento das respectivas fichas pelos municípios representados, verificou-se que há 3.947 CRAS em funcionamento no país (Ibid, p. 60).

Com relação às fontes de financiamento do CRAS, o IPEA identificou, após as primeiras tabulações divulgadas:

Notou-se que estas se originam, principalmente dos governos municipais (87,7%) e do governo federal (82,3%). O financiamento estadual está presente em 12,61% do total de CRAS em funcionamento, com destaque para a região Sudeste, na qual 32% dos centros contam com recursos oriundos da esfera estadual (Ibid, p. 60).

Na qualidade de órgão gestor da assistência social no Estado de Minas Gerais, a SEDESE publicou um relatório semelhante, como parte do documento que integra o Plano Plurianual de Assistência Social 2008 a 2011, destacando-se, quanto ao estágio de efetivação do SUAS em Minas Gerais:

No computo geral das regionais por microrregião, dentre os 853 municípios mineiros, 250 estão habilitados à gestão inicial (29%); 535 estão habilitados à gestão básica (63%); 52 estão habilitados à gestão plena (6%); e 16 ainda não estão habilitados, o que representa 2% do total de municípios (SEDESE, 2008, p.54).

O número de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, por tipo de gestão do SUAS, conforme pactuação na Comissão Intergestora Bipartite (CIB) até junho de 2008, representa 3 municípios habilitados à gestão inicial (12%); 16 municípios habilitados à gestão básica (62%); e 7 municípios habilitados à gestão plena (27%), perfazendo um total de 26 municípios da RMBH, dentre eles a Capital Belo Horizonte (Ibid, p. 54).

Pela TAB. 1 abaixo, pode-se perceber que entre os anos de 2003 a 2008, houve uma evolução do número de CRAS implantados e co-financiados em Minas Gerais, seja pelo gestor estadual (GE) ou pelo gestor federal (GF), ou por ambos, totalizando 531 CRAS financiados no Estado.

Tabela 1: CRAS financiados em Minas Gerais.

| Ano | 2003/2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total de CRAS |
|------------------------|------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|----------------------|
| Nº de CRAS | 118 | 186 novos | 103 novos | 23 novos | 101 novos | 531 |
| Fonte de Financiamento | GE | GE e GF | GF e GE | GE | GE e GF | GE e GF |

Fonte: SEDESE, 2008.

No que diz respeito ao co-financiamento do CRAS por parte do Fundo Estadual, a SEDESE aponta que houve uma evolução dos recursos no período de 2005 a 2008, da ordem de 70,50%. Nos anos de 2005 para 2006, o crescimento foi de 2,6%, elevando-se para 38,70% de 2006 para 2007, e para 19,80% de 2007 para 2008. (Minas Gerais, SEDESE, 2008, p.56).

Entretanto, a SEDESE não informou qual o percentual representativo do co-financiamento do CRAS no Orçamento Estadual. Dessa forma, poder-se-ia comparar os níveis de investimento do Governo Estadual na política de assistência social e demais políticas sociais, tais como de educação e saúde.

De acordo com o MDS, que no ano de 2007 publicou a relação anual dos CRAS no Estado de Minas Gerais, identifica-se que o município de Belo Horizonte, localizado na Região Sudeste do País, é qualificado como metrópole e está habilitado à gestão plena.

Isso significa que o município tem a gestão total das ações da assistência social e está apto a receber os repasses regulares e automáticos mediante liberação mensal de recursos financeiros pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), diretamente ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

Por estar habilitado à gestão plena o município de Belo Horizonte é também responsável pelo co-financiamento da assistência social, através da alocação e execução de recursos financeiros próprios no FMAS.

Atualmente, o município conta com 16 CRAS instalados. Cada CRAS é responsável pela proteção de até 1.000 famílias ano em cada território de 5.000 famílias. Espera-se que ao longo de um ano sejam atendidas 15.000 famílias, para um universo de 75.000 famílias referenciadas.

Nesse contexto, busca-se conhecer um pouco mais sobre a experiência do município

de Belo Horizonte, quanto ao CRAS, considerando as dimensões da descentralização e intersectorialidade, presentes na PNAS/2004 e no modelo adotado pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), quando se deu a reforma administrativa promovida pela Lei Municipal 8.146 de 29/12/2000, que consolida o processo de descentralização da gestão pública municipal.

CAPÍTULO 4

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: o caso do CRAS Independência na Região do Bairro Barreiro em Belo Horizonte/MG

4.1. O processo de descentralização intra-municipal e os rumos da política de assistência social.

Em meio ao debate sobre a reforma do Estado, diferentes experiências de descentralização são traçadas, no sentido de superação de modelos obsoletos de administração pública, levando ao surgimento de novas formas de gestão governamental.

A reforma administrativa que se instituiu no município de Belo Horizonte pela Lei Municipal nº 8.146, de 29/12/2000 inaugura uma nova tendência de gestão pública baseada em princípios de descentralização, participação, territorialidade e intersectorialidade.

Anteriormente à promulgação da lei de consolidação da reforma administrativa na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), já haviam sido introduzidas formas de participação popular, institucionalizadas através de Conselhos Setoriais, Conselhos Regionais e o Orçamento Participativo (OP).

Implantado em 1993 e em vigor até os dias atuais, o OP busca envolver a população no orçamento público, constituindo-se num canal de destaque da participação, conforme observam Corrêa ([et al], 2002, p.12):

O Orçamento Participativo envolve interesses divergentes dos diversos setores da sociedade e uma contínua negociação e deliberação para atender a todos com equidade. [...] possibilita ainda uma maior participação no processo decisório governamental, implicando uma nova consciência democrática no processo político tradicional, o que possibilita a diminuição das injustiças sociais através do respeito e do atendimento das demandas dos diversos setores da sociedade.

Dessa forma, fica estabelecida a lógica de interesses coletivos, fazendo aumentar o grau de maturidade política dos cidadãos envolvidos no processo decisório acerca da

alocação dos recursos (Ibid. p.12).

O formato da reforma administrativa na PBH buscou conciliar estruturas territoriais e setoriais de planejamento. Foram criadas Administrações Regionais, posteriormente denominadas Secretarias Municipais da Coordenação da Gestão Regional, sendo elas: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

A lógica dessa estrutura combina a centralização de informações e do processo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas com a descentralização de responsabilidades de execução, gestão e implementação dessas políticas, pelo cumprimento de atribuições conferidas às Administrações Regionais (Ibid. p. 12).

O princípio da territorialização busca aproximar os serviços dos cidadãos, considerando as diferenças entre as regionais, de tal sorte que seja possível garantir o atendimento às necessidades específicas de cada uma delas.

O território enquanto uma unidade de planejamento e organização da política pública constitui-se como um elemento que “permite a mensuração dos diversos fenômenos populacionais, ambientais e sociais, possibilitando assim a (re)formulação da agenda de diferentes políticas, serviços ou programas” (VEIGA E CARNEIRO (2005); CAON (2006) *apud* PBH, SMAAS, 2008, p. 12).

Nessa perspectiva, busca-se tornar as políticas públicas mais próximas às necessidades das pessoas ou dos grupos populacionais, tornando possível implementar ações mais efetivas por parte do poder público municipal.

Pela perspectiva do planejamento regional adotado na reforma administrativa da PBH, percebe-se que a estratégia da descentralização possibilita o deslocamento do poder do nível central para as administrações regionais que, além de competências e funções, são dotadas de autoridade, conforme determina a Lei 8. 146/2000:

Art. 66 – As Secretarias Municipais de Coordenação de Gestão Regional têm por finalidade coordenar as atividades de implementação das políticas públicas urbanas, ambientais e sociais na respectiva circunscrição, visando à eficiência na prestação dos serviços, à melhoria da qualidade de vida da população, à gestão democrática dos recursos públicos e à garantia do controle social.

Nesse processo, cabe às administrações regionais, no âmbito de suas competências, executar o orçamento municipal construído através da participação popular, de modo que a alocação dos recursos públicos seja eficiente e eficaz.

Sob esse aspecto, Corrêa ([et al], 2002, p.14) baseadas no Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA, 1994, p.12), constata-se a existência da característica da subsidiariedade, que pressupõe “tudo aquilo que pode ser realizado em um nível da Administração Pública mais próximo do cidadão, não deve ser prestado por uma esfera mais distante”.

No desenho da reforma administrativa da PBH a atuação territorial é combinada à estratégia da intersetorialidade, de modo que as secretarias sistêmicas e temáticas de coordenação possam desenvolver ações multidisciplinares, em atendimento às necessidades regionais e às demandas da população. No desenvolvimento da pesquisa, a estratégia da intersetorialidade adotada pela PBH será observada, no que se refere à atuação do CRAS Independência.

Esses princípios que norteiam a concepção da reforma administrativa da PBH; descentralização, participação, territorialização e intersetorialidade, enquanto projeto político e de gestão, propiciam novas formas de relações institucionais e gerenciais. Ao mesmo tempo, exige dos gestores municipais capacidade de inovação de processos de organização e oferta de serviços locais, de processos informacionais, bem como recursos administrativos diversos para garantir o desempenho gerencial coerente com esse novo formato institucional (CORRÊA, [et al] 2002, p.15).

Através de consulta à legislação municipal pode-se constatar a publicação de vários decretos e leis sobre alterações na estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo, buscando com isso o aperfeiçoamento da legislação.

A estrutura administrativa em vigor rege-se pela Lei 9.011, de 1º de Janeiro do ano de 2005, a qual, dentre outras providências, estrutura a Secretaria Municipal de Política Sociais (SMPS), que tem como finalidade “articular a definição e a implementação das políticas sociais do município de forma integrada e intersetorial” (Belo Horizonte, Lei 9.011, art. 41).

Dentre as competências atribuídas à SMPS insere-se a coordenação das atividades de assistência social e a respectiva gerência do fundo municipal. Conforme o art.43, a SMPS é composta por: a) Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social; b) Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento; c) Secretaria Municipal Adjunta de Esportes; d) Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Direitos de Cidadania.

Nesse novo formato de organização da política de assistência social, é atribuída à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) a finalidade de “planejar e coordenar a execução de projetos, programas e atividades visando à erradicação da pobreza, ao desenvolvimento social e à garantia dos direitos sociais” (art. 44).

Quanto às competências atribuídas à SMAAS, essas são:

Art. 45 – I – planejar, coordenar e executar programas e atividades de programação nas áreas de desenvolvimento comunitário e assistência social básica; II – prestar suporte técnico e administrativo aos Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente e de Assistência Social; III – gerenciar os fundos municipais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente; IV – coordenar a execução de suas atividades administrativas e financeiras; V – exercer outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos (BH, Lei nº 9.011/2005).

Nesse contexto de inovações institucionais na Prefeitura de Belo Horizonte emerge o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no ano de 2005, momento no qual inicia-se o processo de descentralização, podendo ser compreendido como municipalização da ação do Estado, quando a União deixa de ser centralizadora da oferta de bens e serviços da política de assistência social.

O modelo de descentralização adotado pela PBH busca conjugar a centralização da formulação das políticas públicas com a descentralização da execução, ou seja, é “um modelo de descentralização de funções, de operacionalização dos serviços, conjugada com a centralização do planejamento, do monitoramento, da avaliação e da coordenação” (Entrevista nº 8, 11/03/09, p. 1).

Dessa interação centralização-descentralização instaurada na reforma administrativa da PBH, pode-se perceber uma complementação entre o governo central e as unidades descentralizadas, ao mesmo tempo em que aumenta a responsabilização entre os diversos órgãos municipais, acerca das decisões que afetam a população como um todo, e na avaliação dos objetivos propostos na ação governamental (CORRÊA [et al], 2002, p.14).

Na estrutura da PBH as Secretarias Municipais da Coordenação da Gestão Regional, compreendidas como administrações regionais são responsáveis por várias políticas urbanas e sociais, entre elas a assistência social. A estrutura das administrações regionais conta com uma gerência específica para desenvolver as ações da assistência social no território de sua circunscrição regional.

Nesse sentido, a partir das diretrizes e normativas do Ministério de Desenvolvimento Social, do recebimento dos recursos de financiamento centralizados no Fundo Municipal de Assistência Social, da aprovação do Plano Municipal de Assistência Social elaborado pelo Colegiado de Gerentes da SMAAS, com a respectiva aprovação pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), é que são implementadas as ações da assistência social nas administrações regionais.

As ações de assistência social são desenvolvidas nas administrações regionais, que

contam com uma rede de serviços socioassistenciais próprios da administração municipal e uma rede de organizações não governamentais conveniadas, que constitui a rede indireta de serviços:

Essa descentralização da oferta de serviços se dá tanto pela rede direta através das regionais, ou seja, dos serviços próprios da prefeitura, quanto pela rede indireta, que são as conveniadas, e aí são objeto de supervisão pelo nível central, que tem como objetivo tanto de acompanhar o uso dos recursos, quanto de assessorar tecnicamente e capacitar as entidades para que seja efetivado o SUAS no município (ENTREVISTA nº 08, 11/03/09).

No que tange à SMAAS, a sua estrutura segue a divisão das ações estabelecidas no SUAS e se organiza em quatro grandes gerências de nível I, a saber: Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social, Gerência de Proteção Social, Gerência de Promoção e Proteção Especial e Gerência Administrativo-Financeira. Essas gerências formam o Colegiado de Gerentes de nível I, e, juntamente com o gabinete da SMAAS, constituem-se no órgão decisor na implementação da política de assistência social em Belo Horizonte.

Conforme verificado, o processo de decisão no planejamento da política de assistência social envolve a participação de diversos atores, dentre os quais se incluem o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), composto por 20 conselheiros indicado pelo governo municipal e 20 conselheiros indicados pela sociedade civil, e seus respectivos suplentes, cabendo-lhes aprovar o plano e a prestação de contas dos gastos do fundo municipal de assistência social.

Por sua vez, a Conferência Municipal de Assistência Social é o fórum onde são traçadas as diretrizes e propostas de ação que são incorporadas no plano elaborado pelo gestor municipal de assistência social, responsável pela execução da política.

Nesse contexto, considera-se o desenho da descentralização administrativa da PBH, que pressupõe um compartilhamento da política social entre secretarias temáticas, sob a coordenação da SMPS, que também é responsável pelos programas integradores das políticas sociais, tais como o Bolsa Família, o BH Cidadania e de Emprego e Qualificação.

Quanto à rede de serviços públicos municipais, conforme anteriormente mencionado, essa se organiza pelo princípio da territorialização, levando à organização de administrações regionais, dotadas de competências próprias, funções e autonomia.

A estrutura organizacional das administrações regionais compõe-se de um conjunto de políticas sociais e urbanas, com respectivas gerências temáticas, tais como, assistência social,

esportes, saúde, de transferência de renda, educação, etc. Essa proximidade física das gerências tem como propósito facilitar o contato e as informações. (Entrevista n° 8, 11/03/09, p. 3).

No âmbito das administrações regionais é instituído o Núcleo Intersetorial Regional (NIR), cuja instância é formada pelos gerentes dessas políticas, e esses se reúnem regularmente para discutir e elaborar planos conjuntos, visando à solução dos problemas detectados no território.

A gestão pública implantada pela PBH baseada na descentralização, ou seja, no deslocamento do poder do nível central para as administrações regionais, suscita aspectos que podem ser avaliados como positivos ou negativos para a efetivação do SUAS.

No que se refere aos aspectos positivos da descentralização da oferta de serviços, no plano estratégico da política de assistência social, pode ser citado:

Levar os serviços para as regionais, para os territórios, isso é muito positivo, isso facilitou o envolvimento e a participação dos usuários no conselho, na comissão local, enfim, na discussão da política (ENTREVISTA n° 8, 11/03/09, p. 11).

[...] quando se consegue trabalhar de forma intersetorial e integrada nas três instâncias, principalmente na regional e no nível local, você não sobrepõe a ação, não divide participação e não sobrepõe recursos financeiros, aí você tem ganhos na institucionalidade, ganhos na operacionalização de recursos, então você otimiza tudo isso. Esse foi um ganho da descentralização (ENTREVISTA n° 6, 05/03/09, p. 10).

O outro ganho é que da maior visibilidade ao poder público. Isso também está estampado em todos os lugares, nos territórios onde o poder público se encontra, não a comunidade dependendo dele, não é isso que a gente quer. Mas onde tem a presença do poder público diminui as incidências de violência, porque se diz, aqui é de todo mundo [...] então, a presença do poder público lá na ponta ela é importante (Ibid, p. 10).

Para os técnicos que executam os serviços de proteção social básica no CRAS, o ponto positivo da descentralização para as famílias referenciadas no CRAS, refere-se ao acesso, tanto aos serviços quanto às informações. Conforme observado:

Melhorou o acesso, com certeza. Quando eu digo que as pessoas veem aqui e eu temos que fazer um encaminhamento, aqui ficou muito mais próximo, não fica lá na área central, fica mais perto para a gente acompanhar, avaliar. O CRAS no território facilitou o acesso às informações e tendo o atendimento mais próximo

você vê qual é a realidade. Isso com certeza facilita muito (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p. 8).

Para as famílias como um todo, o acesso é muito positivo. Você trazer para o território próximo às famílias, questões que elas não sabem como procurar, como os próprios direitos e benefícios, você faz desse lugar uma extensão da casa dela, para resolver ali o que antes teria que ir ao centro e isso a afazia desistir do direito, pela distância ou por não ter um vale transporte. Isso é positivo na descentralização (ENTREVISTA nº 1, 02/03/09, p. 10).

Imagine uma pessoa que mora aqui, com um problema de vaga na escola, por exemplo. Ela vai ter que ir lá no centro ou ir na regional? Às vezes ela não tem uma passagem para ir. Então, o CRAS, enquanto um serviço da prefeitura, que está descentralizado, essa pessoa pode vir aqui e buscar resolver o seu problema (ENTREVISTA nº 4, 02/03/09, p. 5).

Refletindo sobre a dimensão política da descentralização, o desenho adotado pela PBH, leva à criação das administrações regionais, o que significa, conforme anteriormente mencionado, uma redistribuição do poder do nível central de gestão das políticas sociais urbanas para as instâncias regionais.

Pode-se constatar através dos depoimentos registrados que houve melhorias para a gestão pública. No entanto, esses depoimentos também denotam circunstâncias negativas que envolvem o jogo de forças políticas, em face do grau de autonomia e poder de decisão dado às administrações regionais.

As administrações regionais são dotadas de autonomia própria e têm uma estrutura e atendimento ao público, o qual insere-se os usuários da assistência, podendo ser citado o Plantão Social dentre os tipos de serviços disponíveis, o qual integra a rede socioassistencial do município.

Entretanto, há uma dificuldade por parte da SMAAS em garantir as diretrizes da Política Municipal de Assistência Social. Conforme observado:

Uma das diretrizes são os espaços para atender os usuários com sigilo. Eu não posso estar falando com você e ouvindo tudo o que está se falando do outro lado. Isso já compromete totalmente o atendimento, e é uma coisa difícil da gente garantir nas regionais. [...] A gente faz essa discussão com os secretários, com os gerentes, mas tem vários limites físicos e eles não conseguem atender às nossas exigências nesse aspecto (ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p. 12).

Os CRAS, enquanto equipamentos públicos de caráter territorial, também se subordinam a toda hierarquia das administrações regionais. A diversidade de chefias constituídas é assim percebida pelos operadores da assistência social no CRAS:

A Secretaria Adjunta de Assistência Social está dentro da Secretaria de Políticas Sociais, que coordena o BH Cidadania. Então, a gente é mandada pela coordenação do BH Cidadania, a gente é mandada pela Secretaria Adjunta de Assistência Social e a gente é mandada também pela regional. Na regional, agora não tem mais, mas até ano passado tinha-se o secretário de políticas sociais, de onde o CRAS está diretamente ligado, e o gerente da assistência social. Então, é muita gente para mandar e não resolver nada. Então, é um problema (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p.3).

Registra-se que a questão da obediência hierárquica, ela é percebida de forma favorável: “[...] se eu tenho pessoas hierarquicamente acima deste equipamento, acima do meu cargo, é porque elas vão me ajudar, elas são a retaguarda para ajudar a resolver os problemas que surgem no equipamento. (Ibid, p. 3).

Entretanto, o gerenciamento da assistência social compartilhado às administrações regionais pode estabelecer algumas tensões, que são favorecidas pelo jogo de forças políticas em torno das regionais. Sob esse aspecto, pode-se apontar:

[...] a gente não consegue nem definir qual é a pessoa que vai ocupar o cargo de gerente da assistência social na regional. A gente até descreve o perfil, mas eles muitas vezes não atendem esse perfil. Então, já chegamos a absurdos de colocar pessoas que não tem nenhuma trajetória na política pública e colocar como gerente da assistência social na regional. E aí é uma dificuldade enorme para a nossa interlocução, nosso diálogo. Tem questões conceituais, tem questões que eles devem defender a política da assistência enquanto política pública (ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p.12).

Considerando a peculiaridade da descentralização administrativa na PBH, em conferir autonomia às regionais, e, tendo em vista o fator político, do ponto de vista do gerenciamento do SUAS, isso tem gerado fatores dificultadores. Conforme observado:

[...] muitas vezes, as regionais são espaços de negociação política de cargos, lá está mais vulnerável do que o nível central [...] que tem um corpo técnico mais estabelecido, existe um enfrentamento maior para evitar que isso aconteça. Geralmente, quem ocupa cargos gerenciais e até mesmo o secretário, vem de alguma trajetória da política. A Secretária Adjunta por exemplo, ela foi consultora do MDS, ela já tinha uma trajetória, uma afinidade. Mas os gerentes regionais, muitos deles vieram de outras políticas, não sabiam nada sobre a assistência, ou até mesmo vieram de outra história que não tinha nada a ver com a política pública (Ibid, p.12).

Ainda sob esse aspecto político, da redistribuição do poder nas administrações

regionais, nota-se que esse modelo de administração pública, ainda que seja assentado em bases modernas de gestão, contém os velhos traços da cultura patrimonialista adotada na forma de governar. Conforme observado:

[...] eu não tenho a ilusão de que essa questão profissional, técnica, ela esteja acima da questão política. Muitas vezes você vê em lugares, pessoas que não têm competência nenhuma, mas elas estão ali porque vão trazer quatrocentos votos, quinhentos votos, cinco mil votos. É porque é indicado de tal deputado, tal vereador, mas não tem competência, e isso piora ainda mais [...] (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p.10).

[...] a regional é um espaço fértil para o clientelismo, para o velho assistencialismo, que na verdade a gente vem tentando combater. Então, isso tudo gera dificuldades para a efetivação do SUAS. (ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p.12).

Em que pese todos esses fatores políticos desfavoráveis que perpassam o ambiente de relações institucionais e gerenciais na PBH, a Política Municipal de Assistência Social vem sendo construída de acordo com os princípios e as diretrizes da PNAS/2004 e do SUAS/2005, e ao mesmo tempo, vem seguindo o formato da descentralização político-administrativa da PBH, no sentido de organizar a oferta de serviços nos territórios, por meio do CRAS.

Nesse contexto, passa-se a refletir sobre a dimensão dos serviços no CRAS, e de como a estratégia da intersetorialidade é percebida e vivenciada.

4.2. O gerenciamento do SUAS e a contribuição do Programa BH Cidadania como estratégia de ação intersetorial

Conforme refletido anteriormente, a descentralização, a territorialização, a participação e a intersetorialidade, constituem-se como estratégias de modernização e democratização da gestão pública, visando o alcance da eficiência, eficácia e efetividade do Estado, bem como propiciar um maior envolvimento dos cidadãos nos processos governamentais.

De acordo com a PNAS/2004, reafirmada no SUAS/2005, a proteção da assistência social tem como princípio a matricialidade sociofamiliar, que busca focar a família como objeto de intervenção, e o princípio de territorialização, na perspectiva de levar os serviços para o território vulnerável.

À medida que se busca a efetivação desses princípios, surgem espaços para a intersetorialidade, pelo reconhecimento de que grande parte das vulnerabilidades e riscos advêm de fenômenos ambientais, sociais e econômicos, o que exige ações intersetoriais e de integração territorial (MDS, SUAS/2005, p.17).

Nesse contexto, pensar a governança da política de assistência social, consiste na capacidade do Estado, a partir da lógica da municipalização, transformar em realidade a PNAS/2004, definida no SUAS/2005, o que requer capacidade de gestão por parte dos municípios para dar conta de suas inúmeras atribuições requeridas nesse processo de descentralização.

É sabido que o município de Belo Horizonte está habilitado à gestão plena, tendo autonomia na execução dos serviços de assistência social, o recebimento de recursos diretos do Fundo Nacional de Assistência Social para o respectivo Fundo Municipal, cabendo-lhe ainda, a responsabilidade em co-financiar as ações para o desenvolvimento da política no âmbito municipal.

Destaca-se que, anteriormente à aprovação da PNAS/2004 e da criação do SUAS/2005, a PBH, ainda em 1993 inicia a organização de um conjunto de serviços de proteção social voltados para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, o que em grande medida, favorece a municipalização da assistência social (PBH, SMAAS, 2008, p.15).

A partir da aprovação da LOAS/1993 são processadas mudanças na estrutura organizacional da PBH, dando impulso às mudanças na Secretaria Municipal de Assistência Social. A família passa a ser o foco da ação governamental, e o território passa a ser considerado como base da organização de serviços, programas, projetos e benefícios (Ibid, p. 16).

Em 2002 são implantados os Núcleos de Apoio à Família (NAF's), constituindo-se num serviço da política municipal de assistência social, de base local, localizados em áreas consideradas de vulnerabilidade social, conforme demarcação do Programa BH Cidadania, dando origem ao CRAS, idealizado na organização do SUAS/2005.

A partir do ano de 2005 a SMAAS impulsiona a criação dos territórios de abrangência da proteção social básica, a partir da constituição de um grupo de trabalho, o qual cria uma metodologia específica, tornando possível levantar todas as informações pertinentes à infraestrutura urbana (logradouros, bairros, regiões administrativas, e equipamentos públicos existentes).

Busca-se ainda conhecer a origem dos usuários e a localização da oferta de serviços,

para se identificar os limites dos setores censitários, os limites geográficos das regiões administrativas, a organização da comunidade e o fluxo espontâneo da população para acessar os serviços de assistência social. (Ibid, p. 21).

Sobre os setores censitários compreende-se:

São unidades básicas de coleta de dados para o Censo Demográfico (IBGE) e áreas territoriais contínuas e mesma situação (urbana e rural) e do mesmo distrito administrativo. O número e a extensão dos setores variam conforme a área, as dificuldades de transporte, a densidade demográfica e a proximidade ou distanciamento dos domicílios (PBH, SMAAS, 2008, p.21).

Esse importante trabalho do processo de territorialização resulta na criação do perfil sociodemográfico da população residente no território dos CRAS, conforme demonstrado na TAB. 1, MAP. 1 e 2, anexo A, no qual são constituídas 140 áreas para a proteção social básica, com aproximadamente 5.000 famílias (PBH, SMAAS, 2008, p.23).

Tabela 1 : Distribuição das áreas da Proteção Social Básica segundo Regional Administrativa, SMAS/BH, 2008

| Regionais Administrativas | Áreas delimitadas para PSB | CRAS existentes atualmente |
|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Barreiro | 17 | 2 |
| Centro-Sul | 18 | 1 |
| Leste | 16 | 2 |
| Nordeste | 16 | 2 |
| Noroeste | 20 | 3 |
| Norte | 12 | 1 |
| Oeste | 17 | 1 |
| Pampulha | 10 | 2 |
| Venda Nova | 14 | 1 |
| Total | 140 | 15 |

Fonte: GEIMA/SMAAS-PBH

De acordo com a SMAAS, “já foram implantados 15 CRAS nas 9 regiões administrativas do município, com cobertura de 12,0% da população de Belo Horizonte (268.801 hab. – Censo IBGE 2000) e média de 3,8 habitantes por domicílio, conforme TAB. 2” (Ibid, p. 23).

Tabela 2: População, nº de domicílios e nº médio de moradores por domicílio das áreas de abrangência dos CRAS, Belo Horizonte, 2008

| Regional | CRAS | Domicílios | População (hab.) | Nº hab/domicílio |
|-----------------|----------------------|-------------------|-------------------------|-------------------------|
| Barreiro | Independência | 4.959 | 19.014 | 3,8 |
| | Petrópolis | 4.540 | 17.982 | 4,0 |
| Centro-Sul | Santa Rita | 5202 | 19814 | 3,8 |
| Leste | Cruzeirinho | 5.144 | 20.166 | 3,9 |
| | Mariano Abreu | 4.938 | 19.152 | 3,9 |
| Nordeste | Vila Arthur de Sá | 4.675 | 16.840 | 3,6 |
| | Conj. Paulo VI | 4.888 | 19.399 | 4,0 |
| Noroeste | Pedreira Prado Lopes | 5.064 | 18.059 | 3,6 |
| | Vila São José | 4.609 | 17.692 | 3,8 |
| | Senhor Passos | 4.962 | 16.048 | 3,2 |
| Norte | Conjunto Felicidade | 4412 | 18859 | 4,3 |
| Oeste | Morro das Pedras | 4744 | 18176 | 3,8 |
| Pampulha | Vila Santa Rosa | 4.074 | 14.668 | 3,3 |
| | Novo Ouro Preto | 4.098 | 14.852 | 3,6 |
| Venda Nova | Vila Apolônia | 4746 | 18080 | 3,8 |
| | Total | 71455 | 268801 | 3,8 |

Fonte: Censo Populacional 2000 – IBGE – GEIMA/GPAS – SMAAS

A partir da diretriz do SUAS/2005, são delimitados geograficamente os territórios com os respectivos CRAS, para até 5.000 famílias referenciadas em cada um dos grupos territoriais, com a finalidade de operacionalizar a proteção básica da assistência social.

Concomitante a esse processo de construção dos territórios dos CRAS, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais, desenvolve o Programa BH Cidadania, e seu objetivo é “promover a inclusão social das famílias residentes em áreas socialmente crítica definidas para intervenção, e consolidar modelos integrados de atuação na área social, com base nos princípios de descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação do cidadão” (Pensar BH/Política Social,2003, p.6).

O BH Cidadania é um programa baseado nos mesmos princípios norteadores da reforma administrativa da PBH e suas ações convergem com a proposta do CRAS, enquanto unidade de referência de famílias que vivem em áreas com incidência de vulnerabilidades e demandam ações de proteção social.

Desde a sua implantação no ano de 2002 o programa que começou com 9 NAF's expandiu-se para 16, tendo desenvolvido diversas ações sociais, em cujas bases firmaram-se os respectivos CRAS.

Conforme destaca um interlocutor do BH Cidadania, a função desse programa:

É de exatamente estar nesses territórios fazendo a fusão ou a intersetorialidade, que é o compartilhamento de serviços. [...] Uma vez definido o território tem-se a possibilidade de buscar a aproximação de todos os equipamentos e os serviços existentes, e aí nós começamos a fazer uma forma local de intersetorialidade (ENTREVISTA nº 7, 10/03/09, p.2).

Outro aspecto considerado na gestão do BH Cidadania diz respeito à oferta de serviços, buscando formas de racionalização, para que não haja sobreposição de ações. Conforme observado:

[...] de acordo com a complexidade de cada serviço, procura-se fazer a intervenção com os objetivos comuns, ou seja, de posse das demandas da assistência, da saúde, da educação, do esporte, etc., você procura detectar quais as intervenções necessárias em cada uma delas, para que no computo geral você tenha a superação daquilo que está sendo identificado (Ibid, p. 3).

Conforme demonstrado anteriormente, a diretriz nacional para a estruturação do CRAS, no caso do município de Belo Horizonte, que é habilitado à gestão plena e classificado como metrópole, é necessário que haja um número mínimo de 8 CRAS, sendo cada um para até 5.000 famílias referenciadas (MDS, SUAS/2005, p.24).

Dessa forma, os territórios constituídos pelo BH Cidadania foram ampliados em alguns casos, ficando idênticos ao território do CRAS em termos de abrangência do número de famílias referenciadas.

A definição do território é considerada ponto relevante para a aproximação dos serviços públicos. Conforme observado:

[...] pelo território nós sabemos quais são os equipamentos, quais são as escolas municipais, quais são os centros de saúde que estão nesse território ou que o atende, porque necessariamente você não precisa estar dentro do território, na parte interna do que é definido, mas por ser referência da população que acessa o serviço, procura-se, então, aproximar todos os equipamentos (...) inclusive as instituições que desenvolvem algum trabalho no território (...) (ENTREVISTA nº 7, 10/03/09, p.2).

A proposta do trabalho intersetorial desenvolvido pelo Programa BH Cidadania junto ao CRAS é a de que através da estrutura dada pela PBH em cada território, seja possível buscar o envolvimento das secretarias temáticas tais como: assistência social, educação, esportes, saúde, abastecimento, etc., e trazer vários atores e seus múltiplos olhares para pensar os problemas enfrentados e traçar as possíveis ações conjuntas a serem desenvolvidas:

(...) a partir do momento que você detectou qual é a questão que vai atuar, vai atacar o problema, você chama cada uma dessas secretarias temáticas, você tem os técnicos que podem fazer um trabalho conjunto (...). Então, você tem as intervenções de cada uma das temáticas no território, ataca o problema e esse problema é atacado por todas as temáticas (...) Esse é o grande ganho em termos de trabalhar a intersetorialidade, e também da não sobreposição de serviços (Ibid, p. 4).

Pelo lado do Programa BH Cidadania o CRAS é percebido como sendo um parceiro para o alcance da intersetorialidade, ou seja, guardada a sua característica para intervenções na área da assistência social, trabalha-se para que esse equipamento possa se somar às demais políticas estruturadas no território:

(...) o CRAS é a referência em termos de cadastrar as famílias, e ele tem um atendimento mais amplo e canaliza os problemas detectados, ou aquilo que é demandado pelas famílias. O CRAS acaba funcionando como esse parceiro aí, de você reivindicar os serviços que devem ser trabalhados (Ibid, p.4).

No cotidiano dos CRAS surgem espaços para a ação intersetorial, uma vez que as famílias que acessam esse serviço apresentam demandas para as políticas de assistência, de educação, de saúde, de emprego e renda, de esportes, etc. De acordo com a especificidade de cada política, procura-se prestar o atendimento e buscar a solução do problema apresentado.

Entretanto, no cotidiano desses processos são apontadas as dificuldades na execução da política de assistência social, em face da cultura da setorialização das políticas, “pelo olhar focalizado de cada uma para o seu problema, o que às vezes dificulta um diálogo, uma elaboração mais conjunta” (ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p.4).

A respeito dessas dificuldades é observado:

[...] a escola procura muitas vezes o CRAS, mas com um certo objetivo assim:

olha, estamos com um aluno problema aqui, não conseguimos contatar a família, então tome o caso, vê se resolve aí. O que não é objetivo do CRAS, simplesmente receber um caso problema da educação, da saúde, mas, antes sim, elaborar um plano conjunto de ação conjunta e não ser uma espécie de retaguarda para os casos problema (Ibid, p.14).

As famílias, elas têm as necessidades. A educação vem e trabalha separadinha dentro da caixinha dela com os alunos, esquecendo das famílias[...]. A saúde está lá na caixinha dela trabalhando com as mesmas famílias, achando que a política da saúde sozinha revolve as coisas. A assistência está aqui na caixinha dela trabalhando com as mesmas famílias, achando que a assistência sozinha da conta de resolver [...] (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p.5).

Evidencia-se que as divergências quanto à percepção do conceito de intersetorialidade na administração como um todo, é fator gerador de dificuldades na execução da proteção básica da assistência social.:

Ao contrário do entendimento que se tem da intersetorialidade como isso aqui é meu, eu não dou conta e vai você, o entendimento que se procura construir no âmbito da assistência, no CRAS, é sim na elaboração deste planejamento, nas ações conjuntas e coletivas ondem possam estar envolvidos todos os atores de todas as políticas (ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p.4).

Essa percepção da intersetorialidade está bem assimilada pela equipe técnica do CRAS:

[...] é essa questão de poder transitar pelas políticas, referenciando e contra-referenciando. O CRAS trabalhando a família e não apenas como a família da assistência, mas a família da escola, a família da saúde, a família do território [...], para então estarmos fazendo vários tipos de intervenções conjuntas [...]. Então, procura-se identificar a família como única e não como pertencente exclusivamente a nenhuma política, mas sim com direitos de estar transitando nas políticas (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p. 8).

O Programa BH Cidadania e o CRAS atuam no mesmo território, ambos resguardando a especificidade que lhes é inerente no campo da proteção social básica e da intersetorialidade. Ao coordenador do CRAS, além das atribuições de gerenciar esse equipamento, compete-lhe coordenar o grupo que representa todos os serviços das secretarias temáticas no território, sendo sua função:

(...) provocar a participação dos gerentes, diretores ou coordenadores desses

equipamentos públicos que fazem o atendimento à população. Além de fazer esse serviço, ele busca garantir essa discussão para que haja uma cobertura, uma atenção da regional para as necessidades na execução desses serviços (ENTREVISTA nº 07, 10/02/09, p.6).

Esse trabalho de Coordenação sob o ponto de vista do CRAS, é considerado um “problema”. Conforme observado:

(...) esse é um problema seríssimo. A coordenação do BH Cidadania ela é toda lá no nível central, está muito distante da gente. Por exemplo, a reunião da política social do BH Cidadania não são os coordenadores do CRAS que vão, são os gerentes da política social que estão lá na regional. Eles vão à reunião, discutem, resolvem o que vão fazer para a gente executar. O fórum do BH Cidadania é o fórum de todas as políticas (...), só que nós que executamos, não ficamos sabendo o que acontece lá não (...) (ENTREVISTA nº 05, 02/03/09, p.9).

Esse fato relatado demonstra que a interlocução entre o gerente da política social na administração regional e a coordenação do CRAS precisa ser reavaliada e melhorada, pois ambos estão atuando lado a lado, no mesmo território e não estão se comunicando da forma adequada. Ainda sob essa questão, pode ser citado:

(...) o sujeito que vai às reuniões lá da política social, que tem a responsabilidade de trazer os fatos da reunião, ele não traz. Não há fóruns regionais para discutir isso. Então, há um problema aí no meio, no canal (Ibid, p.9).

Nota-se que existem falhas quanto à socialização das informações sobre as decisões políticas, para aqueles que estão fazendo a execução lá na ponta, ou seja, no CRAS.

É importante ressaltar que além do Programa BH Cidadania, existem outras instâncias criadas pela PBH para proporcionar a intersectorialidade idealizada na reforma administrativa.

Uma dessas instâncias é a Câmara Intersetorial das Políticas Sociais, que foi instituída para “garantir a intersectorialidade no planejamento e gestão dos programas e ações da área social, tendo atribuições definidas em lei municipal, nas quais incluem a discussão de novos investimentos, a execução orçamentária das secretarias envolvidas e o planejamento

estratégico” (disponível em www.pbh.gov.br/políticas sociais, acesso em 30/04/09).

Na composição da Câmara Intersetorial insere-se a Secretaria Municipal de Políticas Sociais e as respectivas Secretarias Municipais Adjuntas, dentre elas, a SMAAS, além das Secretarias de Educação, Saúde, Administração Regional e a Fundação Municipal de Cultura.

Por sua vez, nas regionais existe uma instância chamada Núcleo Intersetorial Regional (NIR), que é constituído pelos respectivos gerentes das políticas sociais (assistência social, educação, saúde, transferência de renda) e das políticas urbanas. Espera-se que pela proximidade física dessas gerências seja possível manter o contato e a troca de informações.

Entretanto, conforme foi observado no desenvolvimento da pesquisa, ocorrem falhas nessas instâncias, em razão dos tempos dos fluxos entre a deliberação e a operacionalização, bem como o retorno das informações do nível central para o CRAS.

Nesse processo intersetorial traçado pela PBH, “o papel do BH Cidadania é fundamental, porque é de se esperar que ele faça esse exercício de cada vez mais aglutinar e ao mesmo tempo, retornar para esses interlocutores nossos, na ponta, o alcance do que temos feito” (ENTREVISTA nº 07, 10/03/09, p.6).

A respeito do gerenciamento do SUAS no município de Belo Horizonte, passa-se a avaliar os aspectos institucionais e administrativos do CRAS, especialmente, o CRAS Independência, sob o ponto de vista da gestão e da execução desse equipamento de proteção social básica.

4.3. CRAS – o campo da prática da assistência social: perspectivas, avanços, limites institucionais e dificuldades

De acordo com a PNAS/2004, reafirmada na NOB/SUAS 2005, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) compõem um conjunto de ações de proteção social básica e são territorializados de acordo com porte do município.

Sua localização se dá em área de maior vulnerabilidade social, e atua por intermédio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), através do qual são desenvolvidas ações voltadas às famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, possibilitando-lhes o fortalecimento desses vínculos, bem como o desenvolvimento de potencialidades e aquisições.

O CRAS, enquanto unidade pública estatal constitui-se na “porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica do SUAS”, cabendo-lhes “efetivar a

referência e a contra referência para o usuário na rede socioassistencial do SUAS, além de referenciar os serviços das demais políticas públicas”, possibilitando dessa forma, ações intersetoriais (PBH, SMAAS, 2007, p.14).

Nesse contexto da territorialização do CRAS evidencia-se:

O CRAS hoje no território ele tem uma importância muito grande na estrutura da política da assistência social, porque é a porta de entrada da proteção básica. Ele tem uma importância para a comunidade e para as políticas que estão à sua volta. Ainda está longe de ser do jeito que a gente quer, mas ele conseguiu organizar mesmo essa intersetorialidade. A presença do CRAS possibilitou que sentasse as políticas da educação, esporte, direito de cidadania, assistência social, cultura, tudo coordenado pelo CRAS [...] ENTREVISTA n° 5, 02/03/09, p.8).

Conforme mencionado, preliminarmente à efetivação do SUAS, a PBH definiu territórios de vulnerabilidade social e desenvolveu a proposta de intersetorialidade das políticas, através do Programa BH Cidadania, constituindo 16 núcleos de atuação, denominados de Núcleos de Apoio às Famílias (NAF's).

O CRAS Independência, localizado na Região do Barreiro, está na circunscrição da sua respectiva administração regional, é um equipamento que nasce em 2002, sob o formato de NAF, vinculado a um território do BH Cidadania. Em 2005 com a efetivação do SUAS, os NAF's passam a ter um conceito de CRAS, tal como definição na PNAS/2004, com a abrangência do território, referenciando um total de 5.000 famílias, sendo responsável pela proteção de até 1.000 famílias ano.

A respeito dos 16 CRAS em funcionamento no município de Belo Horizonte, no aspecto da heterogeneidade desses equipamentos, a primeira diferença que se destaca é no perfil dos territórios:

[...] a primeira questão é que os territórios são diferentes, a composição é diferente, o tempo de ocupação é outro, as pessoas que moram lá vieram de lugares diferentes. A dinâmica do cotidiano de um território é diferente do outro, assim como as relações de amizade[...]. Essa questão do território do vivido, dos sentimentos, os técnicos, os coordenadores, isso é muito novo na política de assistência social. Nós ainda temos um pouco de dificuldade de compreender e sentir esse território para trabalhar com elementos que ele nos apresenta [...]. Ainda não temos dispositivos para compreender quais elementos são esses, para otimizar e melhorar a entrega dos nossos serviços, no que se refere às ações com a comunidade (ENTREVISTA n° 6, 05/03/09, p.3).

Nota-se que a diferença no perfil profissional dos técnicos e coordenadores, reflete na

atuação dos CRAS:

Especificamente no trabalho com as famílias nesse território, passando por capacitações continuadas os técnicos conseguem ter uma escuta mais apurada, para entender de fato o que a família está levando. Isso gera um descompasso em alguns CRAS, pelo perfil das pessoas, porque do ponto de vista do método, a equipe de acompanhamento é responsável por trabalhar com todos eles, para que a gente tenha a mesma direção. Não é camisa de força, mas minimamente, senso de gestão iguais, temos que ter [...] (Ibid, p.3).

Outra diferença percebida nos CRAS se refere às relações comunitárias:

[...] às vezes uma comunidade é mais ou menos desenvolvida, e a comunidade que é mais organizada ela não é necessariamente a que facilita a entrada do poder público. Tudo isso é elemento novo para descobrirmos, até mesmo como lidar com a questão da violência nesses territórios, que às vezes é motivo de interromper as nossas andanças pela comunidade por um mês, até podermos voltar [...] (Ibid, p.3).

Ainda que os CRAS apresentem essas diferenças, o trabalho com as famílias e comunidades nos respectivos territórios de abrangência segue o padrão metodológico formulado pela SMAAS, com a colaboração dos técnicos da assistência social, no qual são estabelecidas as atividades do NAF/CRAS e respectivos procedimentos a serem adotados pela equipe de referência.

São atividades do CRAS: “orientação, encaminhamentos para a rede de serviços socioassistenciais, inclusão nas atividades coletivas específicas do CRAS, acompanhamento, visitas domiciliares, articulações institucionais, visitas institucionais, reuniões intersetoriais e de articulação” (PBH, SMAAS, 2007, p.21).

Conforme anteriormente demonstrado, equipe de referência do CRAS é estruturada segundo os princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS-2007. No caso da PBH, quanto aos técnicos que compõem o CRAS, o seu perfil profissional é avaliado considerando algumas especificidades, tais como: interação, flexibilidade e diálogo:

[...] o contato com o público é muito intenso, nós temos uma alta interação com o público. Precisa-se de pessoas, primeiro, que gostem de ter essa interação, de estar no atendimento direto. Ao mesmo tempo, nós não temos um serviço que tem um alto grau de padronização. A gente cria metodologia, padrões de qualidade, diretrizes, mas no dia-a-dia dessa interação técnico-usuário, acaba surgindo muitos casos onde ele precisa ter uma certa criatividade [...]

(ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p.7).

Nota-se que a capacidade de interação requerida aos operadores da assistência social, leva à capacidade de flexibilidade para adaptação aos contextos. Nesse sentido, “[...] precisa ser pessoas que consigam entender qual é a finalidade da política e buscar a realização dessas atividades, de buscar essa postura de adaptar-se à metodologia, à realidade, do que ficar preso às regras da metodologia, ao que está prescrito [...]” (Ibid, p.7).

Em terceiro lugar, é necessário ter capacidade de diálogo, capacidade de envolver a população, devendo “ser profissionais que acreditam na participação popular, que acreditam nessa participação como uma forma de desenvolvimento das políticas, de tentar atingir os objetivos, porque o tempo todo nós estamos submetidos ao controle social pelos conselhos [...]” Ibid, p. 7).

Nesse aspecto, evidencia-se a relação “saber/poder” na relação técnico-usuário. Conforme observado:

[...] uma equipe nova tem toda a sabedoria que vem da universidade, mas não tem a vivência, não tem a maturidade da vivência que a vida traz, de um profissional, aquele que passou por vários lugares [...] (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p.3).

[...] ele tem que no mínimo, ter uma postura com relação ao saber acadêmico, de que o saber acadêmico é importante, mas não é único. Ele vai ser confrontado com o saber popular, com o saber das pessoas que estão lá no dia-a-dia, nos territórios dos usuários, dos conselheiros. Ele tem que ter uma postura crítica com relação ao saber, com relação às políticas, e que temos que ter uma abertura para o diálogo com a população e com a interferência da população, inclusive no seu trabalho (ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p.7).

A equipe de referência do CRAS comporta em seu quadro um profissional que compõe o SUAS, cabendo-lhe a função de coordenar, ou seja, gerenciar o equipamento, respondendo por todo o trabalho coletivo ali realizado, entre as equipes de referência, de apoio administrativo, perante as instâncias da SMAAS e das demais secretarias temáticas, na perspectiva de proporcionar a intersetorialidade.

No CRAS, os serviços de recepção, triagem, digitação, apuração de frequência e atividades afins, cabe à equipe de apoio administrativo, sendo composta de duas funcionárias

de nível médio.

Quanto aos estagiários, eles acompanham as atividades da equipe técnica durante os atendimentos, as atividades coletivas (oficinas) e as visitas domiciliares, de modo a aprimorar o conhecimento acadêmico.

A equipe técnica do CRAS é composta de quatro profissionais de nível superior, sendo uma psicóloga e três assistentes sociais, tal como a diretriz da NOB-RH/SUAS 2007. São atividades da equipe técnica:

O processo de trabalho inicia-se por um planejamento que fazemos no início do ano afim de definir as atividades coletivas [...]. A partir desse planejamento defini-se o grupo em que cada profissional vai trabalhar, e então ele começa a desenvolver seu projeto, a partir do que a comunidade trouxe no ano anterior [...].Tendo o projeto e os temas a discutir, inicia-se as atividades coletivas (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p. 1).

Conforme avaliação da SMAAS, essa atividade requer “capacidade de escuta” dos técnicos do CRAS, seja através dos atendimentos ou das visitas domiciliares, para perceber o que a comunidade está demandando e transformar essa demanda em ações que potencializem o protagonismo das de famílias e indivíduos.

Quanto às demais atividades no CRAS:

Concomitante a isso, temos os atendimentos familiares agendados e a demanda espontânea. À medida que vão surgindo vamos atendendo. Quando inicia-se as atividades coletivas, estabelecemos uma agenda de atendimento, um técnico atende de manhã e o outro à tarde(Ibid, p. 2).

Sob esse aspecto do atendimento, nota-se que há uma sobrecarga de serviços para os técnicos. Conforme observado:

[...] se a gente ficar aqui 24 horas, teríamos um trabalho efetivo para fazer, porque além de realizar essa tarefa, temos todo um trabalho que é registrar, fazer a avaliação, contabilizar, colocar isso em forma de números, de dados, então, é todo um trabalho [...] (ENTREVISTA nº 4, 02/03/09, p.2).

[...] apesar de ter só uma sala para atendimento, a sala da coordenação vira sala de atendimento, a sala do técnico vira sala de atendimento e vamos esgotando as demandas do dia. [...] a demanda é muito grande. Então, chega no fim do ano você percebe o estresse na cara das pessoas (ENTREVISTA nº 1, 02/03/09, p.2).

Conforme demonstrado, paralelo aos atendimentos exige-se a produção dos relatórios, ou seja, o registro no prontuário familiar, e caso haja necessidade de encaminhamento para a rede de serviços socioassistenciais, a produção do relatório é mais detalhada, além de demandar do técnico a busca pelo serviço a ser referenciado.

A equipe técnica do CRAS realiza ainda as visitas domiciliares às famílias referenciadas no território, participa de reuniões intersetoriais e de fóruns mensais, que são as reuniões dos CRAS nas sede da SMAAS.

Os processos de trabalho dos técnicos são definidos em reuniões de rotina no CRAS. A coordenação intervém quando solicitada, no sentido de orientar quanto à melhor direção a ser tomada em determinados casos.

Quanto aos limites institucionais do poder de decisão da equipe de referência do CRAS, pode ser observado:

O poder de decisão deles é quanto ao cumprimento dos objetivos do CRAS, é quanto à implementação das ações. As ações já estão prescritas no manual metodológico que dá as diretrizes para as intervenções. Nós temos também as diretrizes da Conferência e esse conjunto de diretrizes firmam o que deve ser feito (ENTREVISTA nº 8, 11/03/09, p. 2).

O CRAS é um equipamento da política de assistência social e a sua territorialização é uma diretriz do SUAS, que deve ser levada em conta pelos operadores da assistência social. Nesse sentido, a equipe do CRAS:

[...] eles sabem o que deve ser feito e eles vão se deparar com o território do real, o território vivo, junto às pessoas que moram lá, e então vão elaborar os planos de ação local [...] que procura envolver outras políticas, outros atores, a partir de um diagnóstico daquela realidade local [...]. (Ibid, p.2).

O limite do poder de decisão da equipe do CRAS é pertinente ao “que fazer” e “como

fazer”, assim observado:

O limite do poder de decisão deles é quanto a como implementar, a quem envolver, quais atores do governo eles devem contactar, enfim, quais as atividades para um caso ou outro. Depende da reincidência de casos num determinado território, o que pode exigir mais ações coletivas ou mais abordagens a cada família individualmente, visitas domiciliares ou reuniões coletivas no CRAS. Esses aspectos de como desenvolver a metodologia é que são o campo de escolha, de discricionariedade do técnico do CRAS (Ibid, p.3).

No CRAS o fluxo de atendimento ao usuário se dá pela demanda espontânea, situação em que as famílias ou os indivíduos manifestam a sua necessidade. Pode ocorrer também por encaminhamento de técnicos do SUAS, ou pela busca ativa que se realiza no âmbito dos serviços socioassistenciais afim de identificar potenciais usuários do SUAS, ou até mesmo o retorno de um usuário desistente a um serviço socioassistencial. (PBH, SMAAS, 2007, p.19).

Tendo decorrido três anos de maturação dos CRAS, em 2008 a SMAAS reorganiza o seu plano de ação e insere o cumprimento de metas acerca da rotatividade das famílias referenciadas. Sobre a questão da rotatividade, percebe-se:

[...] é muito cômodo a gente atender quem está em volta do equipamento. Mas nós temos um território de 5.000 famílias, então, temos que ir atrás desse povo todo que está lá. Quem mais necessita, no primeiro momento não se movimenta para ir a esse equipamento [...] (ENTREVISTA nº 6, 05/03/09, p. 5).

As taxas de rotatividade implantadas em 2007 pela SMAAS têm como meta aumentar o número de cadastros novos. Por sua vez, o número de atendimentos técnicos torna possível medir o número de demandas da recepção do CRAS. Quanto às oficinas, essas se baseiam nas demandas trazidas pela comunidade, e depende da compreensão e escuta do técnico identificar essas demandas e traduzi-las em temas a serem abordados nas oficinas, mas há o monitoramento dessa atividade.

Acerca da exigência ao cumprimento de metas para o CRAS observa-se:

O CRAS é muito intenso [...] você aprende muita coisa, você não tem a maldade de avaliar as coisas profundamente. Só a prática e a vivência cão te

trazer isso. [...] A gente não tem tempo para refletir, já chega e vai atender. [...] Somos cobradas por números, que é a única forma que eles têm de avaliar. Nós somos cobradas por trabalho, o número de visitas que temos que fazer, o número de oficinas, o número de cadastros, tudo isso tem meta. [...] É a realidade, não adianta a gente dizer, eu vou tirar um tempo para refletir (ENTREVISTA nº 3, 02/03/09, p. 5).

Ressalta-se que o no plano estratégico da SMAAS a heterogeneidade dos CRAS, em razão da complexidade dos territórios é levada em conta quando se refere a metas:

Para determinados CRAS ela é cumprida sim, para outros demora a cumprir o mínimo estabelecido que se cumpra. Fazemos uma projeção daí a quanto tempo para conseguirmos trazer gente nova para conhecer a política de assistência social, para saber dos direitos em relação a essa política, que essa entrega dos serviços é um direito da comunidade que está ali, e que é um dever nosso levar esses serviços com qualidade. É papel do CRAS no território levar informação, dizer que eles têm direitos e podem ter acesso a outras coisas. Isso para nós é muito importante [...] monitorando o CRAS vamos conseguindo ampliar essa meta (ENTREVISTA nº 6, 05/03/09, p. 6).

Os atendimentos no CRAS, sejam eles agendados ou espontâneos, podem gerar encaminhamentos para a rede socioassistencial. Essa questão é o ponto crucial do CRAS, tendo em vista que a organização da rede socioassistencial lhe confere a condição de ser “porta de entrada unificada dos serviços”, podendo demandar intervenções de maior complexidade do SUAS ou de outras políticas setoriais.

Sobre os encaminhamentos, pode ser apontado:

O que é dado é que a Prefeitura tem o plantão social aonde podemos encaminhar. Se tem vaga na educação a gente encaminha. Agora, os outros, a gente corre atrás, busca informação mesmo. Se for esperar não acontece [...] (ENTREVISTA nº 1, 02/03/09, p. 3).

A proteção social básica, ela não tem um caminho direto com a especial. Isso está sendo construído a partir do CREAS. Se identificamos um caso, por exemplo, de violação de direito, que precisa de uma intervenção da especial, vamos direcionar para o Conselho Tutelar ou o Juizado da Infância e Adolescência e eles vão encaminhar para a especial. Às vezes o Conselho até devolve para o CRAS, para outro tipo de intervenção (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p.4).

[...] se não for possível encaminhar, eles devolvem para e a gente vai ter que se virar [...]. Fazer o possível e o impossível, isso vai depender de cada caso [...]. Então a, a gente vai tentar amenizar o caso (Ibid, p. 4).

Aqui entra todo o tipo de demanda que você imagina. E, como dar vazão a isso? Primeiro, tentamos fortalecer o máximo as relações com as outras políticas (Ibid, p. 4).

A demanda é muito maior do que tem a oferecer a rede. Por exemplo, a questão do Socialização, aqui tem uma lista de 127 crianças esperando, que precisam estar nesse programa. [...] A demanda é muito maior e não tem todo esse respaldo da assistência. Para as outras áreas da assistência como o Plantão Social, é bem atendido (ENTREVISTA nº 4, 02/03/09, p.2).

A gente não espera mesmo, o que incomoda a gente é que fica muito nesse disque amizade. Não tem esse fluxo para que eu possa encaminhar [...] tem que ser questão de trabalho e não pessoal, para a pessoa ser atendida (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p.4).

Ressalta-se que a rede socioassistencial contempla serviços de base local que podem ser utilizados ou referenciados pelo CRAS, tais como: Casa do Brincar (para crianças de 0 a 6 anos); Socialização Infanto-Juvenil (para meninos e meninas de 6 a 14 anos); Centros e Núcleos da Juventude (para adolescentes e jovens de 15 a 21 anos); Grupos de Convivência para a Terceira Idade; e o Muriki (para crianças e adolescentes com deficiência), dentre outros programas e serviços.

Essas são algumas das ações com componentes de sociabilidade desenvolvidas pelo Programa BH Cidadania, coordenadas nos níveis local e regional, tendo a participação das gerências regionais e equipamentos comunitários como o CRAS. (Pensar BH, nº 08 – out/dez 2003, p. 23).

Sobre a questão das vagas nesses serviços, observa-se:

[...] nós temos uma lista de quase 150 meninos esperando para ter vagas. Você tem a instituição, mas, o que são 125 vagas para 5.000 famílias em área de risco? (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p.8).

Esse é o problema, não atende às demandas. Nós temos um programa aqui, o Socialização, temos uns 200 meninos esperando vagas. Nós temos o que? Umas

100 vagas. E o restante? (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p.2).

Quanto à inserção no próprio programa de qualificação, a gente faz inúmeros encaminhamentos e sabe que um ou outro vai ser acolhido nessa demanda. Questões ligadas à defesa de direitos, não existe um lugar na prefeitura, a menos que seja a Defensoria Pública, e sabemos que as filas são enormes. [...] e aí fazemos parcerias com Universidades ou ONG's, que também tem seus limites (ENTREVISTA nº 1, 02/03/09, p. 7).

[...] essa identificação da comunidade com o serviço público aqui dentro, de ver no CRAS uma esperança de resolução do problema ou de um possível encaminhamento, eles chegam com muita expectativa e às vezes nos sentimos frustrados por isso, não ter para onde encaminhar, não ter como resolver. A identificação é muito positiva, mas o limite no encaminhamento é muito frustrante (Ibid, p. 7).

O curso desses encaminhamentos, ou seja, os fluxos na rede socioassistencial também é observado como um aspecto a ser melhorado na gestão do SUAS:

O ideal seria que o Plantão Social não fosse na regional, que o CRAS tivesse aqui dentro um Plantão Social. [...] Você escuta a família, faz um relatório todinho dela, a vida dela está ali. Você fornece um vale transporte quando tem, para ela ir no Plantão Social, e quando ela chega no Plantão Social, ela pega uma senha para ser atendida novamente por outro técnico e ela vai contar a vida dela para outro técnico. [...] Tem lógica uma coisa dessas? Para a assistência social isso é fluxo, então, eu já estou fazendo a crítica ao fluxo. Existe o fluxo, ele está aí (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p.6).

O encaminhamento ele é fácil, o difícil é conseguir desta rede a contra referência. Uma coisa é referenciar na saúde, isso é feito. Outra coisa é a contra referência da saúde, dizer que de fato eu atendi [...] Isso é uma ação intersetorial fundamental (ENTREVISTA nº 6, 05/03/09, p. 7).

Não temos retorno, tanto da família que vem aqui, quanto do próprio local que a gente encaminha. Se não ligarmos, procurarmos saber, nós não temos esse retorno (ENTREVISTA nº 1, 02/03/09, p.7).

Por parte da área estratégica da SMAAS, acredita-se que o sistema de informação, monitoramento e avaliação que está sendo implantado possibilitará uma melhor avaliação das demandas no CRAS, e das condições operacionais para que se possa prestar o almejado

atendimento de qualidade:

[...] o sistema de informação vai proporcionar isso, vai ter a possibilidade de ver o fluxo e o relatório também, porque lá na tela quando você abrir, vai ver o encaminhamento, se foi atendido ou não [...] Sabemos que as coisas não acontecem assim tão tranquilamente, porque as condições são dadas, quando eu falo da possibilidade de reunir diretores de escola, é para exatamente trabalhar essas questões. Isso é o ponto cego do CRAS, e o coordenador tem condição de estar discutindo isso, melhorar isso [...] (ENTREVISTA nº 7, 10/03/09, p. 8).

Pensando no nosso limite material e até de espaço, a gente atende muito pouco, porque ainda não temos técnicos suficientes e nem espaço suficiente. Mas as famílias aderem muito mais às atividades coletivas. O grupo da terceira idade, eles não querem vir só uma vez na semana, querem vir mais vezes. Os próprios adolescentes terminam uma oficina e já querem começar outra [...] (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p. 8).

Sem dúvidas, a oficina que as pessoas se afeiçoaram é o “Chá de Mulheres”. Elas vêm mesmo, elas cobram se não tiver [...] é uma adesão por querer. Tem programas que são adesões por necessidade, a mãe precisa trabalhar e o filho não pode ficar em casa sozinho. Então, tem o programa Socialização, as oficinas de esporte [...] a mãe vem aqui porque precisa aderir a esses programas (ENTREVISTA nº 3, 02/03/09, p.7).

Quanto às lideranças comunitárias informais, elas participam das atividades do CRAS:

Aqui não tem lideranças formais como as associações de bairro, as lideranças aqui são lideranças natas, que se mobilizam, são as que geralmente falam mais, eles têm uma maior crítica, e, geralmente, eles vêm aqui sim. Eles têm acesso ao CRAS e o CRAS tem acesso a eles. [...] A coordenação já conversou com algumas lideranças para incentivar o pessoal a vir aqui fazer o cadastro. Então, acionamos eles também, para poder desenvolver o trabalho (Ibid, p. 9).

Algumas lideranças chegam na recepção e dizem: eu vim visitar vocês, eu vim saber como está, estou sabendo de tal atividade, quero divulgar, levar um cartaz. Fazemos reunião comunitária com outros atores, pessoas ligadas à igreja, ONG's. Eles estão sempre presentes (ENTREVISTA nº 2, 02/03/09, p. 10).

Entretanto, membros do Conselho Municipal de Assistência Social não são vistos no CRAS:

Olha, não. Tinha uma conselheira da comunidade, ela até vinha bastante no CRAS, mas depois que deixou de ser conselheira, não tem muita intervenção não (Ibid, p. 10).

Não, eu não me lembro de ter visto nenhum conselheiro aqui. A não ser que tenha vindo na sexta-feira, que é o dia em que eu não trabalho (ENTREVISTA nº 3, 02/03/09, p. 9).

Não, nunca veio membro do conselho aqui (ENTREVISTA nº 4, 02/03/09, p. 5).

Quando indagado se o Conselho Municipal de Assistência Social se apropria das informações sobre o desempenho dos CRAS e de seus resultados, constata-se:

Não, eu acredito que não, porque não sou demandada para produzir informação para eles (ENTREVISTA nº 9, 11/03/09, p.7).

Eles foram convidados, no processo de elaboração dos indicadores, a participar de alguns momentos desse processo, mas ainda muito tímido. O convite, talvez, tenha sido só para a secretaria-executiva e não aos conselheiros [...] ele tem uma visão de que essa é uma área estratégica, mas para ele é como se fosse ainda muito distante a atuação do conselho, baseando nos indicadores, nos relatórios [...] eles não sabem nem exatamente o que pedir de informação (Ibid, p. 7).

Indaga-se se essa timidez do CMAS em participar nas áreas estratégicas da política municipal de assistência social estaria ligada à falta de interesse no assunto, ou se seria a questão da capacitação desses atores para se apropriarem melhor desses conhecimentos produzidos acerca do CRAS. Sob esse aspecto:

[...] a formação e a capacitação é fundamental para eles terem a clareza dessa distinção de instrumentos que estão lá e eles podem utilizar. Então, eu acho que passa pela capacitação [...] (Ibid, p.7).

A mudança de paradigma da visão dessa política também é observada nessa questão:

[...] quando a gente fala de pensar decisões a partir de resultados, é algo muito novo para nós que somos operadores do Estado nessa política, e para a sociedade civil mais ainda. Para a sociedade civil o resultado, a eficácia, a avaliação de eficácia, são coisas que estão muito distante da compreensão deles, daquilo que eles têm que controlar, como eles podem atuar fiscalizando, acompanhando [...] (Ibid, p. 8).

Evidencia-se que no processo de implantação do CRAS, o momento presente seja de universalizar a oferta. Conforme observado:

[...] a gente ainda está numa situação primária de que a briga da sociedade civil está na oferta. A gente precisa de oferta, nós temos ainda só 16 CRAS, com perspectiva de ampliação, mas com uma demanda de 70. Então, temos questões elementares ainda, que é o financiamento básico para garantir a oferta [...]. (Ibid, p. 8).

Na perspectiva da área estratégica da SMAAS, concomitante ao processo de universalização da oferta, os CRAS podem ser monitorados, no sentido de se apurar a sua qualidade, os seus resultados, e serem avaliados em profundidade, principalmente aqueles equipamentos (CRAS) já consolidados.

Os CRAS, entretanto, são muito recentes na trajetória da política municipal de assistência social e, nesse período de maturação é compreensível que hajam dificuldades e desafios a serem superados pelos gestores municipais e pelas equipes de referência dos CRAS.

Nesse contexto, são apontados como avanços da política municipal de assistência social:

O primeiro avanço é o de se ter um equipamento público estatal da assistência social no território; o segundo avanço é essa proximidade, é você conseguir ouvir essa comunidade, ouvir e conseguir trabalhar um pouco isso que você ouve; um terceiro avanço é a metodologia que nós construímos e estamos construindo com a comunidade, não tem livro não; o quarto avanço, o lugar da assistência social diante das outras políticas. A assistência social não tinha lugar nenhum antes do CRAS. Hoje é política que organiza a base local, que organiza o território, que coordena as reuniões, que acompanha as famílias, que senta de igual para igual com a educação, com a saúde. Quando isso iria acontecer? (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p.9).

Essa mudança de paradigmas da assistência social é novamente observada:

A estrutura da secretaria durante anos era o meu cargo, o meu pobre, o meu problema, a minha solução. Então, você arrancar tudo isso que está arraigado nas pessoas é muito difícil [...]. (Ibid, p.9).

Quanto às dificuldades vivenciadas no CRAS, são apontadas o fluxo relacionado aos encaminhamentos; a materialidade do CRAS; o baixo número de funcionários; a capacitação desses, dentre os fatores principais a serem superados:

Não há ligação efetiva entre a proteção básica e a especial, não tem um fluxo efetivo, não há discussão de casos, a não ser que haja alguma peculiaridade no atendimento [...]. Deveria ter um acompanhamento contínuo, discussões contínuas, troca de idéias, porque a gente está na básica, mas as demandas não são da básica, e que tem pessoas da proteção especial [...] tinha que ter esse fluxo para discutir o esse tipo de atendimento (ENTREVISTA nº 3, 02/03/09, p.4).

[...] essa questão do fluxo, nós não temos retaguarda, são poucas as vagas para incluir os meninos. É uma comunidade que tem uma necessidade imensa e você não tem o que oferecer [...] (ENTREVISTA nº 3, 02/03/09, p.9).

[...] ela é vista aqui, a materialidade, vê se isso aqui é um lugar para uma equipe trabalhar e receber? [...] nosso equipamento todo aqui, isso aqui não é lugar de trabalho, a materialidade é muito ruim [...] (ENTREVISTA nº 5, 02/03/09, p. 9).

[...] aqui é muito pequeno. Quando tem atividades da terceira idade, por exemplo, o espaço é muito pequeno para 80 idosos fazerem as atividades. Veja o calor que é, se não for aqui é ali no sol fazendo exercícios (ENTREVISTA nº 4, 02/03/09, p.5).

Sob o aspecto da capacitação da equipe de referência do CRAS, são apontadas como dificuldades a falta de especialização em áreas específicas do atendimento, bem como para a mobilização comunitária:

[...] a gente é meio que um clínico geral, sabe de tudo, mas não sabe de nada profundamente. Não somos especializados em nenhum assunto, mas temos que saber de tudo, desde algum projeto comunitário que alguém publicou, eles acham que é com a gente. Pedem para conseguirmos medicamentos na Secretaria de Estado da Saúde; tem a questão de vaga na escola, como por exemplo, a possibilidade da matrícula compulsória para aluno que veio do interior; chegam idosos aqui, para assuntos de previdência, pessoas que sofreram acidente. Então, temos que ser o clínico geral, saber de tudo, e precisamos de capacitação [...] (ENTREVISTA n° 3, 02/03/09, p.9).

[...] é preciso mais capacitação dos técnicos para estar mobilizando. Eu acho que a nossa maior dificuldade é estar correndo atrás das pessoas para elas virem ao CRAS [...] porque às vezes você mobiliza, a pessoa fala que vem, você conta com aquela pessoa e chega o dia da a oficina fica vazia [...] (ENTREVISTA n° 4, 02/03/09, p.4).

A avaliação da produção no CRAS também é apontada como uma dificuldade para sua equipe de referência:

O grande desafio do CRAS é poder medir numericamente a efetividade do trabalho [...] a gente não consegue medir a questão do vínculo afetivo, familiar e comunitário, mas durante a atividade você percebe na fala da pessoa que aponta a necessidade de um equipamento aqui [...] (ENTREVISTA n° 2, 02/03/09, p. 9).

Portanto, essa é a contribuição dada pelos profissionais da PBH que atuam no plano estratégico e na execução da política municipal de assistência social, na perspectiva de torná-la acessível aos cidadãos que dela necessitam, traduzindo-a em serviços de proteção básica que são ofertados nos CRAS e na rede de proteção socioassistencial do município.

O SUAS é um modelo de gestão pública baseado em resultados, tal como os princípios modernos que norteiam a Reforma do Estado, mas a sua consolidação como política pública é um processo lento e gradual, que contém avanços e desafios, pois trata-se de superar um legado vinculado à filantropia, ao clientelismo e à tutela dos usuários, para reafirmar-se em cada ação, serviço, projeto ou programa de assistência, a noção do direito de cidadania garantido constitucionalmente.

O CRAS, por ser um equipamento de base local e, portanto, próximo aos cidadãos e

de seus problemas, apresenta grande potencial para se tornar um centro onde se possa discutir os serviços e fomentar a cidadania, principalmente, pela participação de todos os atores envolvidos no sistema.

Entretanto, apesar do esforço dos profissionais do CRAS, como pode ser observado no CRAS Independência, ainda há muito por ser feito para o alcance do seu reconhecimento perante os órgãos da estrutura administrativa municipal, e, conseqüentemente, para a efetivação do SUAS no município de Belo Horizonte.

CONCLUSÃO

Tem-se na proposta de reforma do Estado torná-lo mais eficiente na utilização dos recursos públicos, para dar respostas às demandas da sociedade, possibilitando dessa forma, alcançar uma maior efetividade das políticas públicas, sobretudo, das políticas sociais.

A modernização da gestão pública potencializa a criação de novos canais institucionais de participação na discussão das políticas sociais, no controle social da administração, enfatizando a democracia participativa.

A descentralização é uma das dimensões da reforma do Estado e orienta a distribuição de competências entre as instâncias de governo, central, subnacional e local.

O processo de descentralização na perspectiva neoliberal tende para o Estado mínimo, pela supressão das funções sociais e econômicas, bastando-lhe assegurar os direitos sociais e bens públicos. Espera-se que com a redução do aparato organizacional, a máquina estatal se torne mais ágil e eficiente.

Quanto às políticas sociais, o foco do Estado se dá nos grupos sociais mais pobres, com vistas a minimizar as questões sociais. Nesse sentido, as políticas sociais são focalizadas para determinados segmentos populacionais.

A descentralização refletida sob a perspectiva progressista, torna-se um instrumento de democratização do poder, tendo em vista que a transferência de competências de poder de decisão sobre as políticas sociais para os níveis locais, possibilita a participação democrática da sociedade, que passa a tomar parte nos conselhos setoriais e instâncias de discussão e controle das políticas.

A descentralização de políticas sociais, também entendida como “municipalização”, leva os governos locais a alterar suas estruturas administrativas, em face das novas atribuições na gestão das políticas, processo no qual envolve dimensões do processo decisório, político e da integração dos serviços.

Na busca de estratégias para alcançar a efetividade governamental, a intersetorialidade surge como um arranjo organizativo de gestão, que torna possível trabalhar de forma integrada todas as políticas setoriais, compartilhar serviços, saberes, buscando a superação dos problemas apresentados pela população.

A opção dos governos municipais pela adoção da estratégia intersetorial orienta novas formas de planejamento, execução e controle da prestação de serviços, tornando possível medir os resultados das ações implementadas.

Nesse sentido, o planejamento das políticas sociais pressupõe a pactuação de finalidades, objetivos e indicadores, bem como a integração de uma pluralidade de atores que são envolvidos no processo.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um modelo de gestão pública caracterizado pela descentralização, territorialização, matricialidade sociofamiliar, participação, controle social, intersetorialidade, financiamento, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação.

O SUAS consiste na organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, e a hierarquização dos serviços por níveis de complexidade, de acordo com o porte dos municípios e sua respectiva habilitação nos níveis de gestão inicial, básica ou plena.

O modo de gestão da assistência social é compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, cabendo-lhes assumir responsabilidades próprias, de maneira complementar, articulada e cooperativa.

A implementação do SUAS requer a criação de instâncias de deliberação e pactuação da política de assistência social, por meio de planos, fundos, conselhos e conferências, fomentando o sistema no qual se organiza a rede prestadora de serviços socioassistenciais para atender ao conjunto das necessidades da população.

Conforme previsto no SUAS, a organização da assistência social é dividida em dois níveis de proteção social, entre proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

Ambos os níveis de proteção têm na família o centro de suas ações. O objetivo da proteção social básica é prevenir as violações dos direitos, enquanto que a proteção social especial atua quando os direitos já foram violados.

O principal instrumento da proteção social básica é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Esse órgão público estatal constitui-se como uma nova estrutura dentro da gestão da política de assistência social e seu espaço de intervenção.

Os CRAS são territorializados e se concentram em área de maior vulnerabilidade social, para atender a um número potencial de indivíduos ou famílias que possam vir a necessitar de benefícios, programas, projetos ou serviços de proteção social básica.

É especificidade do CRAS buscar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades, atuando de forma preventiva, na proteção dos direitos da criança e do adolescente, dos idosos e das pessoas deficientes.

Quando as famílias referenciadas no CRAS apresentam demandas para programas, benefícios ou serviços socioassistenciais que não sejam da alçada da proteção social básica, procede-se a referência para a proteção social especial.

O CRAS é uma unidade pública estatal que insere-se no novo modo de executar a assistência social ao aproximar os serviços dos cidadãos que dela necessitam.

O CRAS apresenta-se com potencial integrador das políticas, tornando possível desenvolver o processo intersetorial, podendo vir a constituir-se num centro para discutir os serviços, os direitos, enfim, fomentar a cidadania.

A estruturação do CRAS é uma das diretrizes do SUAS e requer capacidade de gestão dos municípios no cumprimento de prerrogativas inerentes ao nível de gestão assumido.

A avaliação que se tem da “municipalização” da assistência social no Estado de Minas Gerais nos anos de 1997 e 1998 é a de que os critérios utilizados pelo governo federal à época consideraram apenas o fato dos municípios cumprirem o art. 30 da LOAS, que prevê a criação do conselho, fundo e plano municipal de assistência social.

No entanto, segundo a fonte avaliadora, não foram levados em conta a capacidade institucional, financeira e técnica para coordenar, articular e executar as ações locais requeridas no processo de descentralização.

No ano de 2007 a Conferência Estadual de Assistência Social realizada no Estado de Minas Gerais, aponta o co-financiamento, a capacitação de recursos humanos, a implantação do CRAS e a necessidade de realização de diagnóstico socioeconômico dos municípios, dentre os principais desafios na implementação do SUAS, demonstrando que existe muito trabalho a ser feito pelo órgão gestor da assistência social em Minas Gerais e pelos municípios mineiros.

No que diz respeito ao município de Belo Horizonte, previamente à implantação do SUAS, no ano de 2000 é iniciado um processo de reforma administrativa na PBH, fundamentada nos princípios de descentralização, participação, territorialização e intersetorialidade.

Nessa reforma administrativa são criadas nove administrações regionais, dotada de autonomia, competências e funções na gestão de políticas urbanas e sociais.

Na lógica dessa estrutura são combinadas a centralização na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas, com a descentralização na execução, gestão e implementação dessas políticas.

Por parte da PBH o que se espera é que ao aproximar os serviços dos cidadãos, seja possível garantir o atendimento de suas necessidades, através da formulação de uma agenda de diferentes políticas, programas ou serviços, em face da necessidade peculiar da população de cada unidade territorializada, ou seja, das administrações regionais.

Nesse desenho administrativo da PBH a estratégia da intersetorialidade busca o compartilhamento da política social entre secretarias temáticas, que são representadas por suas respectivas gerencias nas administrações regionais, afim de facilitar o contato, a troca de informações e intervenções conjuntas.

O Programa BH Cidadania pode ser citado como um exemplo de ação intersetorial da PBH. Sua função é atuar nos territórios onde são constituídos os Núcleos de Apoio às Famílias (NAF's), posteriormente transformados em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Dessa forma, busca-se aproximar os equipamentos e os serviços existentes, de modo que não haja sobreposição de ações no atendimento às demandas da população. Entretanto, no desenvolvimento da pesquisa foi observado que existem falhas na interlocução entre a coordenação do Programa BH Cidadania, no nível central, os gerentes da política social nas administrações regionais e os coordenadores do CRAS.

Aparentemente, a concepção desse modelo de deslocamento do poder do nível central para as administrações regionais, tal como o que foi adotado pela PBH parece ser um modelo perfeito. Entretanto, ao verificar aspectos do gerenciamento e da execução da política de assistência social, a partir da percepção das pessoas entrevistadas, pode-se anotar pontos negativos.

O primeiro ponto é que a autonomia e o poder de decisão conferido às administrações regionais favorece o jogo de forças políticas em torno da indicação de cargos gerenciais, muitas vezes ocupados por pessoas estranhas à trajetória das políticas sociais, o que contribui para dificultar a interlocução nas esferas da administração, a interpretação de conceitos e questões operacionais das políticas.

Segundo, o CRAS é subordinado à administração regional no que concerne à operacionalização da proteção básica da assistência social, mas não é a SMAAS que define

qual é a pessoa que vai ocupar o cargo de gerente da política. Ademais, os técnicos do plantão social não reconhecem a institucionalidade do CRAS, à medida em que quando é feito um referenciamento do CRAS para esse serviço, a pessoa encaminhada passa pelo mesmo processo de levantamento de dados e informações, sobrepondo um serviço prestado pelo técnico do CRAS, o que demonstra um contraponto à ideia da otimização de recursos na gestão da Política Municipal de Assistência Social.

Terceiro, apesar da gestão moderna adotada pela PBH, permanecem os traços da cultura patrimonialista, que demonstra que as administrações regionais são espaços férteis para o clientelismo, para a troca de cargos gerenciais por favores políticos, o que em alguma medida compromete a efetivação do SUAS na Capital mineira.

É, portanto, nesse ambiente institucional que se procura afirmar o CRAS como um equipamento público, e espaço de intervenção da Política Municipal de Assistência Social onde são ofertados serviços socioassistenciais, assim como são reconhecidos a escola e o posto de saúde, e dessa forma, busca-se afirmar a assistência social com um direito.

Quanto à proposta de intersetorialidade, percebe-se que esse ainda é um conceito em evolução na forma de governar e que os processos no cotidiano do CRAS enfrentam dificuldades para a elaboração e intervenção conjuntas com as demais secretarias temáticas, sendo necessário romper a cultura da setorialização, de focalização dos problemas e de suas soluções, de modo que o CRAS não seja requisitado apenas para resolver “casos problema”.

Nota-se que os 16 CRAS em funcionamento no município de Belo Horizonte apresentam diferenças quanto ao perfil dos territórios, dos profissionais da equipe de referência e das relações comunitárias. No entanto, são estabelecidas metas iguais de rotatividade das famílias referenciadas.

Pelo lado da área estratégica da SMAAS, as taxas de rotatividade implantadas visam aumentar o número de cadastros novos para que um número maior de famílias possam acessar o CRAS, e espera-se que os CRAS possam cumprir o número mínimo estabelecido.

Pelo lado da equipe de referência do CRAS pesquisado, ampliar o número de visitas domiciliares acarreta uma sobrecarga de trabalho, até mesmo porque o número de técnicos é insuficiente para atender a demanda do CRAS, ao mesmo tempo em que esse técnico tem que produzir e registrar o relatório de cada atendimento no prontuário familiar, realizar os encaminhamentos, elaborar o projeto das atividades coletivas, organizar as oficinas, participar das reuniões e fóruns temáticos, fazer visitas institucionais, dentre suas atribuições de rotina.

Registre-se que nem sempre os técnicos dispõem de um veículo disponível para

realizar tais visitas, e, considerando a extensão geográfica do território, esse é de fato um trabalho que requer uma dedicação de tempo maior. Como os técnicos não podem se esquivar em cumprir suas atribuições de rotina no CRAS, o estresse é visível, conforme fora declarado.

Apesar dos avanços citados pela área estratégica da SMAAS, é preciso registrar as dificuldades vivenciadas pela equipe de referência do CRAS pesquisado, quanto aos encaminhamentos, o fluxo desses na rede socioassistencial e o número de vagas nos programas sociais.

Os atendimentos no CRAS podem gerar encaminhamentos para intervenções de maior complexidade do SUAS ou de outras políticas setoriais, uma vez que por caracterizar-se como “porta de entrada” unificada de serviços da proteção social básica, o seu público também demanda ações da proteção social especial.

Ocorre que conforme constatado, a proteção social básica não tem um caminho direto com a proteção social especial, e a equipe de referência do CRAS depende do Conselho Tutelar ou do Juizado da Infância e Juventude para operar determinados encaminhamentos para a rede socioassistencial. Foi verificado que quando o Conselho Tutelar não consegue encaminhar o caso, esse volta para o CRAS, onde se procura “dar um jeito”.

Por sua vez, a administração regional conta com o serviço de plantão social, e outras ações e programas de base local. Nesse caso, pode haver o encaminhamento direto do CRAS, mas há uma constatação de que a demanda por esses serviços e programas é muito maior do que tem a oferecer a rede, em termos de vagas.

Sendo assim, a equipe de referência do CRAS opera com o “disque amizade”, e “corre atrás”, para que a pessoa que acessou esse equipamento não fique sem o atendimento requisitado.

A constatação da insuficiência de vagas na rede socioassistencial da PBH é considerado um problema para a equipe de referência do CRAS pesquisado, o que em grande medida limita a atuação mais eficaz desses profissionais, frustrando suas expectativas em poder solucionar as demandas da população, quando na verdade, em determinadas situações, não conseguem nem mesmo dar um direcionamento desejado aos casos, conforme demonstrado no relatório das entrevistas.

Outro aspecto relevante a ser melhorado na gestão do SUAS diz respeito à contra-referência, tendo em vista que os encaminhamentos para a saúde, para a educação e para outros setores da política pública, eles não são contra-referenciados.

Sendo assim, cabe ao técnico do CRAS ocupar-se de buscar a informação acerca do

procedimento ou da solução dada ao caso referenciado, inclusive, para fazer o registro no prontuário familiar.

Acredita-se que a partir do funcionamento do sistema de informação, monitoramento e avaliação que está em fase de implantação, seja possível visualizar os fluxos e os relatórios dos atendimentos na rede socioassistencial, pela adoção do sistema de prontuário eletrônico.

Entretanto, esse é um processo que caminha lentamente e a sua efetivação depende da superação de dificuldades operacionais de produção e lançamento da informação, fato que é considerado o “calcanhar de aquiles” da Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação (GEIMA) para a efetivação do sistema.

Portanto, a partir do que foi exposto, entende-se o CRAS como um serviço contínuo da política de assistência social, que constitui-se como referência para as famílias que residem no seu território de abrangência.

Apesar de todo o seu potencial, o CRAS não consegue atender toda a demanda, em razão dos limites institucionais e materiais já evidenciados, e também pela retração dos investimentos públicos nas políticas sociais, fazendo com que seja cada vez mais restritivo o acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios.

O limite nos encaminhamentos, na insuficiência do número de vagas e as dificuldades operacionais do CRAS é o reflexo dessa redução de gastos por parte do Estado, originando políticas sociais focalizadas, em detrimento da universalização no atendimento e na cobertura da proteção social, tal como enseja o SUAS.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama. Desenvolvimento: missão de todos. In: BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS/BDMG (Org.). **Minas Gerais do Século XXI. Transformando o Poder Público: a busca da eficácia**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002, v.IX, p.17-42.

ARRETCHE, Marta T.S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. São Paulo, Brasil, UNESP. Trabalho apresentado no XXI Encontro da LASA em 24-26 de setembro de 1998, Chicago, USA. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 27 nov.2008.

BELO HORIZONTE, Lei nº 9.011, de 1 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://bh5.pbh.gov.br/legislação.nsf/>>. Acesso em: 11 mai.2009.

_____. Lei nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em <<http://www.pbh.gov.br/camaramunicipal>>. Acesso em: 22 mai. 2009.

_____. Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social**. BH: ASCOM, 2007, 132p.

_____. **Metodologias**. 2007, 186p.

_____. **Belo Horizonte: Sistema de Indicadores**. SMAAS, 2007, 112p.

_____. **Territorialização da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social**: reflexão teórico metodológica sobre a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH/SMAAS, 2008, 60p.

_____. Prefeitura Municipal. **BH Cidadania**. Revista Pensar BH, publicação

especial. Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, nº 08, p.4-22, out./dez. 2003.

_____. **Secretaria Municipal de Políticas Sociais.** Disponível em: <http://www.pbg.gov.br/políticas_sociais> Acesso em: 25 jun.2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988/obra coletiva de auditores da Editora Saraiva. 40ed. São Paulo: Saraiva, 2007, 447p.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/arquivos/loas.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2008.

BRÁSILIA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME/MDS. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SNAS. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília. Nov.2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/arquivos/pnas.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2008.

_____. **Norma Operacional Básica-NOB/SUAS/2005.** Brasília, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/arquivos/nob/suas.pdf>>. Acesso em: 07 out.2008.

_____. **Manual Informativo SUAS:Centro de Referência de Assistência Social /CRAS – perguntas e respostas.** Nov.2008, 29p.

_____. **Relação dos CRAS no Estado de Minas Gerais.** Brasília, jun.2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cras>>. Acesso em: 23 jul.2008.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. **Intersetorialidade e Políticas de Superação da Pobreza.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, nº92, ano XXVIII, nov.2007, p.5-20.

CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde; [et al]. **Os conceitos de redes e relações interorganizacionais:** um estudo exploratório. In: ANAMPAD, 2000. Florianópolis. Anais ... Florianópolis: ANPAD, 2000. 1CD. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em:02 jun.2009.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Nomaston Rodrigues. **Relação entre Descentralização e Intersetorialidade.** 2003. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 02 jun.2008.

CORRÊA, Izabela Moreira; [et al]. **Aspectos Institucionais do Processo de Reforma Descentralizadora na Gestão Pública no Município de Belo Horizonte: intersectorialidade e territorialidade.** Revista Pensar BH, Política Social, Ed. Temática nº 5, dez.2002/mar.2003, p.8-16.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **O trabalho em rede.** 4º Fórum do Terceiro Setor no Vale do Aço, nov. 2001, p.1-16. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 02 jun.2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 20.ed. - São Paulo: Atlas, 2007, 777p.

ENTREVISTAS. Funcionários da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Depoimentos [mar.2009]. Entrevistadora: CECÍLIO, Ana Maria. Belo Horizonte:PBH/SMAAS/CRAS. 1 CD (80 min.).

GABRIEL, Edilma Moreira; [et al]. **Focalização de Políticas Públicas:**o Programa Bolsa Família como política focalizada para superação da desigualdade e exclusão. 2008. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 13 ago.2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed.- São Paulo: Atlas, 1999.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda; ABRANCHES, Mônica. Políticas Sociais: diretrizes na perspectiva da universalização dos direitos. In: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; ABRANCHES, Mônica (Org.). **Assistência Social e Sociedade**. Belo Horizonte:Instituto de Relações de Trabalho PUC MINAS. PROEX/Observatório de Políticas urbanas,. Ed. Seprac, 2006. 288p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/IPEA. Assistência Social e Segurança Alimentar Nutricional. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, 16 nov.2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 21 jan.2009.

JOOCHLOVITCH, Marlova. **Assistência Social como política pública**. [200?], p.1-4. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 25 ago.2009.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; [et al]. **Decentralização e Intersetorialidade na Administração Pública no Brasil:** a experiência de Fortaleza. XI Congresso de Ensayos del CLAD. Caracas, 1997. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 23 abr.2008.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. **Articulações entre o serviço público e o cidadão**. X Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 out.2005. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 07 mai.2008.

_____. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e Sociedade, v.13,n.1, p.25-36, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 13 abr.2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 4ed.- São Paulo: Atlas, 2001.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução: MONTEIRO, Heloísa; SETINERI, Francisco. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LAZZAROTTI, Bruno; BRONZO, Carla. Sugestões para uma Política Estadual de Combate à Pobreza Persistente. In: BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS/BDMG (Org.). **Investindo em Políticas Sociais**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002, v.VIII, p.171-195.

LIMA, Angela Maria de Lourdes Dayrrell de. **A descentralização, o ambiente de mudanças**

organizacionais da Política de Assistência Social. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.96, ano XXIX, nov.2008, p.5-24.

LOBO, T. **Descentralização:** conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa. Revista de Estudos e Pesquisa em Educação. São Paulo, n.74, ago.1990. Disponível em: <<http://www.google.com.br>>. Acesso em: 24 mai.2009.

MARTINS, Vera Lúcia Alves Batista. **Pré-requisitos para o estudo das políticas sociais no Brasil.** Departamento de Sociologia PUC MINAS, Belo Horizonte, ago.2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33ed. - São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, 805p.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL/SEDESE. Subsecretaria de Assistência Social/SUBAS. **Sistema Único de Assistência Social/SUAS/MG:** Centro de Referência de Assistência Social/CRAS – perguntas e respostas. Nov. 2008, 29p.

_____. **Plano Plurianual de Assistência Social do Estado de Minas Gerais.** 2008, 67p. Disponível em: <<http://www.sedese.mg.gov.br>> Acesso em: 03 mar. 2009.

MONTÃO, Carlos. **Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor em questão.** Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo:Cortez, n.59, ano XX, mar.2009, p.47-78.

MORALES, Carlos Antônio. **Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas/FGV, 1998, p.51-86.

PEREIRA, Bresser L.C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** Brasília: ENAP, ed.34, 1998.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2008.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; [et al]. **A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 6ed.- São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil.** Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.68, ano XXII, nov.2001, p.54-82.

SILVA, Maria Ozanira; [et al]. **A descentralização da Política de Assistência Social: da concepção à realidade.** Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo:Cortez, n.65, ano XXII, mar.2001, p.124-145.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas.** VII Congressos Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, out.2002.

VILLALOBOS, Verônica Silva. O Estado de Bem Estar Social na América latina:

necessidade de redefinição. In: Cadernos Adenauer: **Pobreza e Política Social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p.49-69.

APÊNDICE A – Entrevistas às Gerências de níveis I e II da SMAAS/PBH

a) Gerência de Gestão da Política de Assistência Social da PBH:

- 1- De que maneira a PBH está implementando a descentralização da Assistência Social?
- 2- Como se dá o processo de decisão no planejamento da Política de Assistência Social?
- 3- Quais são os limites de decisão dos técnicos que atuam no CRAS?
- 4- Como são os processos internos de trabalho na lógica da intersetorialidade?
- 5- Quais conceitos a PBH levou em conta ao elaborar a Política Municipal de Assistência Social?
- 6- De modo geral, quais são as competências requeridas aos operadores da Assistência Social?
- 7- Que suporte essa gerência oferece à equipe do CRAS?
- 8- Em sua avaliação os CRAS instalados na Capital vêm cumprindo suas atribuições ofertando serviços compatíveis com os princípios de universalidade, eficiência, equidade e qualidade?
- 9- O número de técnicos do CRAS é compatível com a NOB/RH/SUAS?
- 10 – Sobre a descentralização da Assistência Social em BH você tem mais comentários?

b) Gerência de Proteção Social Básica/Coordenação Geral do CRAS:

- 1- Que tipo de suporte é dado às equipes dos CRAS?
- 2- Como você avalia o aspecto da eficiência, gastar bem o recurso público no CRAS?
- 3- Com relação aos CRAS, eles diferenciam entre si? Quais diferenças são evidentes?
- 4- A capacidade instalada dos CRAS e a escala de serviços são compatíveis com os princípios de universalidade, equidade, eficiência e qualidade?
- 5- Como são estabelecidas as metas de atendimento nos CRAS?

- 6- Essas metas levam em consideração a heterogeneidade dos CRAS?
- 7- Então, pode ocorrer de algum CRAS não cumprir a meta?
- 8- E quanto aos encaminhamentos na rede socioassistencial?
- 9- Fale sobre a questão das vagas?
- 10- Quais são os limites institucionais das equipes do CRAS?
- 11- Que mudanças com a descentralização você percebe que já ocorreram em BH?
- 12- Gostaria de acrescentar algo mais?

c) Gerência de Gestão, Monitoramento e Avaliação:

- 1- Que avaliação você faz da descentralização da Assistência Social em Belo Horizonte?
- 2- Como é o monitoramento dos CRAS?
- 3- Que resultados e indicadores já foram sistematizados pela GEIMA? O que eles evidenciam?
- 4- Em que medida os resultados influenciam no planejamento da Política de Assistência Social?
- 5- O Conselho Municipal de Assistência Social se apropria das informações produzidas pela GEIMA?
- 6- Qual importância é dada à participação do CMAS nesse processo?
- 7- Quais são os registros sobre o CRAS Independência?
- 8- Gostaria de acrescentar algo mais?

d) Coordenação do Programa BH Cidadania/ou seu interlocutor:

- 1- Quais são as funções do Programa BH Cidadania?
- 2- Qual é o papel dos CRAS nessa proposta do trabalho intersetorial?
- 3- Como o BH Cidadania trabalha a questão das vagas?
- 4- Como o BH Cidadania se apropria das informações produzidas nos CRAS?
- 5- Como o BH Cidadania avalia a questão do espaço físico do CRAS Independência?
- 6- Especificamente sobre a Política de Assistência Social, como você avalia a descentralização?
- 7- Gostaria de acrescentar algo mais?

APÊNDICE B – ENTREVISTAS À EQUIPE DE REFERÊNCIA DO CRAS “INDEPENDÊNCIA”

a) Coordenação do CRAS:

- 1- Que atribuições você exerce dentro do CRAS?
- 2- Qual é o papel da equipe de referência no desenvolvimento das atividades do CRAS?
- 3- E os estagiários, que contribuição eles têm a dar?
- 4- Como é o trabalho da equipe técnica, como se dá as relações profissionais, as trocas de informações e a tomada de decisão?
- 5- De que recursos o CRAS dispõe para o atendimento aos usuários da Assistência Social?
- 6- Como é a questão dos encaminhamentos e o fluxo na rede socioassistencial?
- 7- Como você avalia a questão das vagas?
- 8- Que respaldo o Programa BH Cidadania dá ao CRAS?
- 9- No estágio em que se encontra este CRAS, quais são as dificuldades vivenciadas, os avanços e os desafios?
- 10- Qual é a sua avaliação acerca da descentralização da Assistência Social em BH?
- 11 – Dados da Vigilância Assistencial você tem?
- 12 – Deseja fazer mais algum comentário?

b) Equipe de Referência do CRAS “Independência”:

- 1- Quais são suas atribuições no CRAS?
- 2- Como se dão os processos no CRAS, quanto à organização das tarefas cotidianas, relações entre os profissionais da equipe, troca de informações e tomada de decisão?
- 3- Como é o relacionamento da equipe do CRAS com os demais profissionais da área da Assistência Social?

- 4- Como é o relacionamento da equipe do CRAS com as instâncias gerenciais da SMAAS?
- 5- Quanto às demandas da Assistência Social, em que medida elas são atendidas na rede socioassistencial do município?
- 6- Quanto às demandas para outras políticas setoriais, como são os processos e interfaces? Que facilidades e ou dificuldades são encontradas?
- 7- Como você compreende o conceito de intersetorialidade?
- 8- Dentre as atividades desempenhadas no CRS, quais delas recebem maior adesão das famílias referenciadas? Por que?
- 9- A partir da atuação do CRAS, você considera medir os impactos nesse território?
- 10- Em sua avaliação, quais são as dificuldades ou os desafios para fortalecer a institucionalidade do CRAS?
- 11- O CMAS participa ou acompanha as atividades do CRAS?
- 12 – Quanto à proposta da ação intersetorial nesse território, como é a receptividade dos grupos organizados, das lideranças comunitárias e das demais políticas setoriais?
- 13 – Que avaliação você faz da descentralização da Política da Assistência Social em BH?
- 14 – Gostaria de comentar algo mais?