

ANA CAROLINE MENEZES DA GLÓRIA

**O CRAS COMO UM MODELO TERRITORIAL DE GESTÃO SOCIAL:
Proposta de um sistema de avaliação e monitoramento**

Projeto de dissertação apresentado ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Salvador.

Orientador: Prof. Dr. Rosana de Freitas
Bullosa

SALVADOR, 2011

Escola de Administração - UFBA

G562 Glória, Ana Caroline Menezes da
O CRAS como um modelo territorial de gestão social : proposta de um sistema de avaliação e monitoramento / Ana Caroline Menezes da Glória. – 2011.
100 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosana de Freitas Boullosa.
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2011.

1. Assistência social – Avaliação – Salvador (BA). 2. Sistema Único de Assistência Social (Brasil). 3. Assistência social - Política governamental – Brasil. 4. Serviço social – Administração – Salvador (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Boullosa, Rosana de Freitas. III. Título.

CDD 361.3981

ANA CAROLINE MENEZES DA GLÓRIA

**O CRAS COMO UM MODELO TERRITORIAL DE GESTÃO SOCIAL:
PROPOSTA DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Salvador – BA, 30 de setembro de 2011.

Professor(a): Maria Elizabeth Santana Borges

Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco
Universidade Federal da Bahia

Professor(a): Elizabeth Matos Ribeiro

Doutorado em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela, USC, Espanha.
Universidade Federal da Bahia

Professor(a): Roberto Wagner da Silva Rodrigues

Doutor em Computing Science pelo Imperial College of Science Technology and Medicine, Londres, Inglaterra
Instituto Federal de Brasília/ Ministério das Cidades

Para Azi.

Agradeço a Rosana Boullosa por toda a paciência e crédito que me deu. A todos que participaram da pesquisa pela confiança. À equipe do Programa Famílias en Acción, em especial ao seu coordenador de fortalecimento institucional, Fernando Sánchez Prada, pela generosa acolhida. Aos meus colegas de turma por dividirem comigo tantos momentos importantes. Aos amigos e familiares que compreenderam, incentivaram e abrigaram com tanto carinho minhas ausências e preocupações. A San, Davitrola e, principalmente e sempre, à minha mãe por todo amor e apoio incondicional.

Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na auto-reflexão. (Paulo Freire)

RESUMO

Esta dissertação busca discutir os desafios de gestão que o modelo do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) carrega consigo, a partir da sua interpretação como um modelo territorial de gestão social, com o objetivo de contribuir com a recente discussão sobre a implementação e êxito de tal modelo. Os primeiros CRAS foram implantados em 2003 e, hoje, as mais de 5000 unidades distribuídas pelo País são responsáveis por implementar nacionalmente as diretrizes da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social, aprovado em 2005. Para subsidiar a discussão proposta, busca-se reconstruir o processo de criação do modelo CRAS, destinando uma particular atenção à Lei Orgânica da Assistência Social, identificar os seus pontos de inovação, interpretá-lo como modelo territorial de gestão social e apresentar e discutir seus principais desafios a luz da interpretação proposta e utilizando os CRAS da Região Metropolitana de Salvador como laboratório de discussão e análise. A partir desta abordagem, emergem quatro desafios de gestão que se articulam em torno da compreensão do CRAS como: (a) articulador da multiplicidade de objetivos sociais concernentes a um mesmo território; (b) coordenador de novos processos cognitivos e relacionais; (c) avaliador e capacitador de suas próprias ações e recursos; e (d) lócus de atividade política. Em seguida foi proposta uma dimensão qualitativa para somar às dimensões quantitativas do Censo CRAS já existente com a participação dos usuários, técnicos e coordenadores de CRAS.

Palavras-chave: Centro de Referência de Assistência Social, Monitoramento, Gestão Social.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the management challenges inherent to CRAS (equivalent to Social Service Assistance Reference Center) model from its interpretation as a territorial model of social management. Its purpose is to contribute to the recent discussion on the implementation and success of such a model. First CRAS was installed in 2003 and today the more than 5000 units distributed throughout the country are responsible for implementing nationally the basic social protection guidelines of the Unified Social Assistance, approved in 2005. In order to support the proposed discussion, this paper seeks to reconstruct the creation process of the CRAS model, addressing peculiar attention to the Organic Law of Social Welfare, to identify their innovation points, interpreting it as a territorial model of social management and to present and discuss their major challenges according to the proposed interpretation, by using CRAS from Salvador Metropolitan Region as a laboratory for discussion and analysis. From this approach on, four management challenges, that are organized around the understanding of the CRAS, emerges: (a) articulator of the social goals multiplicity belonging to the same territory; (b) new cognitive and relational process coordinator; (c) evaluator and trainer for its own actions and resources; and (d) political activity locus. Then it was proposed a qualitative dimension to add to existing Census CRAS quantitative dimensions with the users, planners and CRAS coordinators participation.

Keywords: CRAS, Monitoring, Social management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Responsabilidades dos entes federativos autônomos em relação ao CRAS	15
Figura 2: Território de Identidade 26 (Região Metropolitana de Salvador).....	39
Figura 3: Organograma do MDS.	61
Figura 4: Exemplo de nuvem de etiquetas.	72
Figura 5: Nuvem de etiquetas sobre o CRAS.....	73

LISTA DE ABREVIACÕES

AC – Análise de conteúdo

ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CIAGS – Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social

CLAVES – Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge

Careli

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FIA – Fundo Municipal para a Infância e Adolescência

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB – Norma Operacional Básica

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PDGS – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social

PFA – Programa Familias en Acción

PNAIF – Plano Nacional de Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

RAS – Rede de Apoio Social

RMS – Região Metropolitana de Salvador

RS – Residência Social

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SINERGIA – Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión

Pública

SISBEN – Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UFBA – Universidade Federal da Bahia

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Níveis de Gestão.....	17
Quadro 2: Especificações sobre o porte dos CRAS.....	22
Quadro 3: Tensões não resolvidas da gestão do modelo CRAS	25
Quadro 4: Gestoras entrevistadas.....	34
Quadro 5: Usuárias entrevistadas.....	35
Quadro 6: Consultora entrevistada.....	35
Quadro 7: Municípios da Região Metropolitana de Salvador.	38
Quadro 8: Dados obtidos no Censo CRAS.	63
Quadro 9: Composição das dimensões estrutura física e atividades realizadas.....	64
Quadro 10: Composição da dimensão funcionamento.....	65
Quadro 11: Composição da dimensão recursos humanos.....	65
Quadro 12: Indicador de desenvolvimento dos CRAS.	66
Quadro 13: Matriz de categorias de observação x perguntas orientadoras.	69
Quadro 14: Perguntas finais.....	69

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 INTERPRETANDO O CRAS COMO UM MODELO TERRITORIAL DE GESTÃO SOCIAL	5
1.1 SOBRE O CRAS	6
1.2 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PAÍS E UNIVERSALIZAÇÃO DE DIREITOS	9
1.3	13
SOBRE O CRAS COMO MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL	13
1.4 AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES DO MODELO DE GESTÃO DO CRAS	16
1.5 INTERPRETANDO O CRAS COMO UM MODELO TERRITORIAL DE GESTÃO SOCIAL	22
1.6 UMA OUTRA EXPERIÊNCIA: UM BREVE ESTUDO COMPARADO	26
2 O DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA	29
2.1 RETOMANDO OS OBJETIVOS DA PESQUISA	29
2.2 DISSERTAÇÃO-PROJETO	30
2.3 O CONCEITO DE AVALIAÇÃO	30
2.4 OS VÍNCULOS DA PESQUISA	31
2.5 OS INSTRUMENTOS DE PESQUISA	32
2.5.1 <i>Análise do material qualitativo</i>	35
2.6 O UNIVERSO AMOSTRAL	37
2.7 A AMOSTRA CONSTRUÍDA	37
3 RESULTADOS DA PESQUISA: DESAFIOS E CAMINHOS ENCONTRADOS	40
O DESAFIO DA GESTÃO DO TERRITÓRIO	41
O DESAFIO DA GESTÃO COMO ARTICULADORA DA MULTIPLICIDADE DE OBJETIVOS SOCIAIS	44
O DESAFIO DA GESTÃO COMO COORDENADORA DE NOVOS PROCESSOS COGNITIVOS E RELACIONAIS	45
O DESAFIO DA GESTÃO NA AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PRÓPRIAS	46
O DESAFIO DA GESTÃO COMO UMA ATIVIDADE POLÍTICA	51
PRIMEIRAS OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS	56
4 UMA PROPOSTA DE INSERÇÃO DA DIMENSÃO DA GESTÃO NO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS CRAS	60
4.1 O ATUAL SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO CRAS	60
4.2 METODOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO DESTA PROPOSTA	67
4.3 EXPLORANDO A NOVA DIMENSÃO DA GESTÃO	69
4.4 ALGUMAS PALAVRAS SOBRE A LEITURA DOS RESULTADOS DO MONITORAMENTO (CENSO CRAS)	71
3.1.1 4.4.1 <i>Cloud tags</i>	71
4 CONCLUSÕES	74
REFERÊNCIAS	76
ANEXOS	81
ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS GESTORAS MUNICIPAIS	82
ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS USUÁRIAS	85
ANEXO C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A CONSULTORA	86

INTRODUÇÃO

A recente busca pela inovação, eficiência e efetividade nas políticas públicas fez emergir a discussão em torno da gestão social como um instrumento para a transformação social. Sua popularização em discursos de governo, sociedade civil, movimentos sociais e empresariais faz com que o conceito passe a representar um modelo especial de gerir questões sociais complexas (BOULLOSA, SCHOMMER, 2009). Dentro desse contexto, a oferta de serviços da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que materializa os serviços de proteção social básica (PSB) no território, oferece uma interface de análise rica para a gestão social, tendo em vista que o presente trabalho assume o CRAS como um modelo territorial de gestão social para a construção da sua pergunta de pesquisa.

O modelo do Centro de Referência de Assistência Social tem o objetivo de implementar nacionalmente as diretrizes da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social, levando até o território a presença do Estado (BRASIL, 2008). O CRAS caracteriza-se por ser uma unidade pública de base municipal, com cofinanciamento do Governo Federal, que concentra a oferta de todos os serviços da Proteção Social Básica em territórios socialmente vulneráveis, a partir de um modelo pioneiro de gestão, encarnando de forma contundente os esforços de descentralização da política da assistência social no país.

Este empenho, todavia, ainda não produziu os resultados esperados e hoje, não obstante os esforços empreendidos, ainda não é possível avaliar o impacto dos CRAS sobre os territórios onde atua. Dentre estes esforços de avaliação, o mais significativo tem sido realizado em nível federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e chama-se “Monitoramento SUAS”. Realizado anualmente, em forma de censo, este monitoramento tem duas formas de coleta de

dados: o Censo CRAS e o Censo CREAS. O Censo CRAS, realizado desde 2007, foi desenhado para colher informações divididas em quatro dimensões: atividades realizadas, estrutura física, horário de funcionamento e recursos humanos. Apesar de essas informações mostrarem indícios importantes para indicar possíveis falhas no trabalho do CRAS, ainda são insuficientes para ajudar o gestor em suas necessidades práticas.

O momento atual caracteriza-se pelo esforço de reconceituação e de busca de identidade da assistência social, pela implantação e consolidação de estruturas públicas descentralizadas e participativas, os CRAS em particular, e, sobretudo, pela busca de uma maior afinidade nas relações entre os entes federados que devem operar a Política da Assistência Social no país. Aos poucos, aprende-se a implementar e concretizar avanços que, muitas vezes, já estão previstos há algum tempo na legislação sobre o tema.

Dentre estes avanços desenhados, um dos maiores desafios consiste propriamente na gestão do CRAS, com sua necessária atuação intersetorial e multiatorial, que ainda prevê uma interpretação do conceito de território que parece não alcançar a desejada dimensão prática. Apostando muitas fichas na dimensão da gestão, a atual política social começou em 2004 a classificar os municípios segundo o grau de gestão (inicial, básica ou plena) e aumentar a responsabilidade das suas ações e dos seus gestores. Este movimento, porém, parece não vir acompanhado de um movimento de mesma intensidade de capacitação e acompanhamento para os desafios que este novo modelo de gestão carrega consigo. Esta lacuna contraria o que está previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e na Norma Operacional Básica (NOB) que a sucede, que prevê acompanhamento efetivo para os problemas de gestão ou mesmo fóruns e capacitações que atinjam os técnicos do Sistema.

Os custos de um modelo pioneiro de gestão são sempre muito altos e deveriam ser previstos no próprio processo de implantação do sistema. Estes custos não são somente econômicos, pois são também cognitivos, relacionais, políticos e processuais (BOULLOSA, 2009). De acordo com Bouldosa, por cognitivos, entendem-se todos os esforços que concernem o conhecimento (é preciso aprender informações e sistemas novos e esquecer velhos); por relacionais, as novas relações interpessoais e com o público; políticos, redistribuição de forças; processuais, sobre a dinâmica dos processos e resultados. Porém, se contou com consistentes investimentos da

formação e amadurecimento de quadros nos níveis mais altos da burocracia da assistência social no país, mas o mesmo não se pode dizer dos técnicos que operacionalizam os CRAS, em particular dos seus gestores locais.

Assim, não obstante os esforços pontuais conjuntos e sistematizados de capacitação e reflexão, o modelo de gestão CRAS vem sendo implantado em todo o país sem um suporte na gestão da implementação das experiências locais. Esta compreensão, mesmo que razoavelmente difusa entre os estudiosos e, sobretudo, praticantes do tema, ainda se constitui como uma lacuna de pesquisa.

A ideia desta dissertação surgiu da inquietação da pesquisadora que trabalhou como técnica em alguns CRAS do estado da Bahia. Portanto, além da lacuna acadêmica que se pretende preencher com esta pesquisa, há também questionamentos e escolhas de ordem subjetiva, já que se parte do ponto de vista de uma psicóloga que esteve na ponta, atuando junto às famílias. Apesar de não se analisar o objeto à luz da Psicologia, é importante ressaltar que a pesquisadora está impregnada do olhar e saberes de sua graduação e que trabalhou e trabalha em municípios da Região Metropolitana de Salvador que são tomados para análise.

Diante disso, esta dissertação busca responder a pergunta de pesquisa: Como avaliar e monitorar, em vistas da aprendizagem, a implantação do modelo de gestão CRAS a partir da interpretação do mesmo como um modelo territorial de gestão social? A hipótese é que grande parte dos problemas de gestão sejam de ordem cognitiva, relacional e processual, em detrimento dos já mais conhecidos problemas econômicos.

Para responder a esta pergunta foi desenhado uma pesquisa empírica assumindo como estudo de caso os CRAS da região metropolitana de Salvador (RMS). Os principais instrumentos de pesquisa foram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas e não estruturadas com os gestores municipais da proteção básica e técnicos de cada um dos municípios escolhidos, uma entrevista semi-estruturada com a gestora de Proteção Social Básica do estado da Bahia e uma com uma consultora de Políticas Públicas que atua prestando serviço para alguns desses municípios.

Deve ser ressaltada a experiência da Residência Social, que foi realizada no decorrer da experiência de pesquisa, durante o mês de julho de 2010 no Programa *Familias en Acción* (PFA), em Bogotá, Colômbia. Apesar do caráter de programa de transferência de renda condicionada do PFA, foi interessante ficar próxima de expe-

riências similares em países distintos o que foi possível constatar que ambos podem ser vistos como um modelo de gestão social, no que tange o fortalecimento do território, a atuação na dimensão subjetiva do beneficiário, a centralidade na família, por entender o CRAS e o PFA como modelos de gestão social e porque os dois governos demonstram uma preocupação em sistematizar um modelo de avaliação dos programas.

Além disto, esta dissertação assume um viés propositivo e propõe a construção de um sistema de indicadores para ampliar o atual sistema do MDS, por entender a funcionalidade, capilaridade e confiança do sistema já implantado.

A dissertação está dividida em seis partes. O capítulo 1 “Interpretando o CRAS como um modelo territorial de gestão social” apresenta o CRAS como um modelo de gestão territorial dos problemas socioassistenciais a partir de uma abordagem da construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no país que levou à estruturação do modelo CRAS. O capítulo 2 “O desenho da pesquisa avaliativa” apresenta a descrição da metodologia. O capítulo 3 “Resultados da pesquisa: desafios e caminhos encontrados” faz o levantamento de alguns pontos de análise a partir da observação das práticas dos CRAS da RMS, os desafios encontrados na materialização do CRAS na RMS, o sistema de monitoramento e avaliação do MDS. O capítulo 4 “Uma proposta de inserção da dimensão da gestão no sistema de avaliação dos cras” apresenta a proposta de construção de um novo indicador que adicione ao já existente uma avaliação da qualidade da gestão do CRAS e, por fim, nas conclusões apresenta-se os resultados obtidos na pesquisa respondendo à pergunta de partida.

Existe uma confusão entre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que é o principal serviço desenvolvido necessariamente dentro do CRAS e do equipamento físico CRAS. Neste trabalho, a sigla CRAS deve ser entendida como o modelo CRAS de gestão territorial. A escolha pelo termo CRAS (e não PAIF ou PAIF/CRAS) foi feita porque é a nomenclatura mais utilizada entre os gestores municipais e usuários.

Por fim, é importante destacar que os pontos aqui abordados pretendem ampliar as discussões vigentes sobre o tema, porém não esgotam as possibilidades de análise da temática.

1 INTERPRETANDO O CRAS COMO UM MODELO TERRITORIAL DE GESTÃO SOCIAL

Neste capítulo, será abordado a construção da Política Nacional de Assistência Social no país resgatando sua história até a constituição do CRAS como um marco importante da descentralização, ênfase no território e matricialidade sociofamiliar preconizados pela PNAS. A descentralização da política pública e a universalização do serviço mereceram uma subseção dada a importância na política de assistência social, bem como uma breve comparação fruto da Residência Social, entre o *Programa Familias em Acción* colombiano e o CRAS brasileiro. Por fim, o capítulo expõe os motivos do CRAS ser entendido como um modelo territorial de gestão social.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é um instrumento de políticas públicas que atualmente distingue a gestão da política socioassistencial no contexto latino americano. A sua criação e implementação não se deu de um momento para outro, mas foi fruto de um tempo razoavelmente longo de maturação política de gestão, resultante de um processo sociopolítico que acabou por definir a necessidade de gerir a assistência social a partir de equipamentos estatais especializados na prestação de serviços socioassistenciais e criar uma estrutura capilar de criação e funcionamento dos mesmos.

Um instrumento de política pública constitui-se ao mesmo tempo técnico e social, organizando relações sociais específicas entre o Estado e a sociedade, direcionado para conciliar as representações e significados que carrega consigo. Cada uma deles constitui uma forma condensada de conhecimento sobre controle social e modos de exercitá-lo, e os mesmos operam por meio de dispositivos menores que mesclam componentes técnicos (medição, cálculo, as regras da lei, procedimentos) e componentes sociais (representação, símbolo). Desta forma, acabam por estruturar os processos de políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas, mesmo

que diferentes daquelas explicitadas. (LE GALÈS et al, 2011)

O CRAS, como instrumento de gestão de política pública, tem particularidades porque a articulação dos serviços, programas, benefícios e projetos ocorre em uma unidade pública estatal, instalada em áreas de vulnerabilidade social. Além disso, a proteção social é hierarquizada em duas esferas: a proteção social básica (onde o CRAS é elemento de destaque) e a proteção social especial. Desse modo, a proteção socioassistencial organiza-se de acordo com a complexidade e com a gravidade das situações econômicas, sociais, comunitárias ou individuais que as famílias e/ou os usuários da política estejam enfrentando, como também se relaciona ao tipo de atendimento que demandam esses usuários.

1.1 SOBRE O CRAS

O CRAS consolidou-se no país, desde a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Em 2004 eram 454 CRAS co-financiados pela União e em 2009, passaram a ser 3920, um aumento de 865%. Mas, estendendo a conta aos financiados pelos Estados, municípios e Distrito Federal, chega-se ao total de 5128 CRAS, distribuídos em 3808 municípios (Brasil, 2009), o que representa 68% dos municípios brasileiros.

De acordo com orientação do MDS, a localização do CRAS não deve ser feita de forma aleatória. Cada município deve identificar o território que garanta uma maior proximidade com a população e onde se expressem mais evidentemente as situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

O CRAS rapidamente tornou-se uma sigla corrente e sua implementação gera desafios de gestão e monitoramento. Estes números confirmam a necessidade de avaliar a importância dos CRAS para a consolidação da Política de Assistência Social no Brasil, visto que, apesar do aumento das pesquisas sobre ações do MDS, ainda são poucos os estudos que se dedicam a compreendê-lo.

O CRAS surge com essa nomenclatura em 2003, quando passaram a ser incentivados nacionalmente com o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PNAIF). No plano havia a menção a um espaço físico onde funcionaria um serviço municipal de atendimento psicossocial às famílias em vulnerabilidade social com base territorial e que pressupunha a existência de uma rede básica de ações assistenciais no território (CASTRO, 2009).

No mesmo ano, com a edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (2004) inaugurou-se outra perspectiva ao vincular esses centros de referência não mais a planos ou programas, mas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Houve, então, uma deliberada e substantiva mudança de orientação no encaixe desse instrumento dentro da política de assistência social. O novo sistema procurou romper com a fragmentação de programas, estabelecer um padrão de racionalidade e organicidade e reordenar-se por categorias de serviços e níveis de complexidade. Nesse contexto, o CRAS passou a ser o lócus preferencial para a articulação e coordenação da execução dos 'serviços de proteção social básica', uma das duas vertentes do sistema, fundamentado em dois pilares: o da centralidade das famílias e o da territorialidade.

As bases da atual política social brasileira podem ser encontradas na Constituição de 1988, que introduziu importantes mudanças na estrutura institucional, quase todas por pressão dos movimentos sociais articulados em torno de crescentes demandas por uma participação mais efetiva do Estado na regulação social. Diferentes autores, como Sposati (2008), atribuem o modelo ensejado naquele período à influência das experiências de bem-estar social francesa e inglesa. Antes dessa Constituição, a única Política Social existente para regular a relação entre Estado e classes trabalhadoras era a Previdência, que protegia apenas os trabalhadores formais.

A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, contempla, como direitos sociais, além da previdência, a educação, a saúde, o trabalho, a segurança, a proteção à maternidade, à infância e assistência aos desamparados. Ao serem reconhecidos como direitos, surgiram novos princípios políticos, como a universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência da população urbana e rural, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, equidade na participação dos custos, diversidade da base de financiamento, caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa (ALVES, 2009).

Todavia, apesar da Constituição de 1988 ter representado um passo importante para a estruturação da atual política social no País, esta ainda passaria por grandes mudanças para se chegar ao atual modelo. Dentre tais mudanças, duas delas se destacam: a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993 que buscava dar efetividade à Assistência Social como política pública; e a organização do SUAS, Sistema Único de Assistência Social, em 2005.

Sposati (2008) afirma que, antes da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), houve algumas iniciativas que buscavam romper com a caridade e o assistencialismo. Ganham destaque as discussões fomentadas pela Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA e LBA, respectivamente), pois durante essas discussões, foi elaborado, em 1990, o primeiro documento que propunha um sistema único gestor de assistência social (SPOSATI *apud* ANDRADE, 2008). Andrade (2008) afirma que foi a ampla mobilização social que garantiu as bases para a implementação do Sistema Único de Assistência Social em 2005.

Os primeiros passos institucionais para efetivar os compromissos assumidos na Constituição de 88 foram as aprovações das leis que regulamentam a Seguridade Social, tais como a Lei 7.853, da Pessoa Portadora de Deficiência, Lei 8.080, Lei Orgânica da Saúde, entre outras. Mas a Lei que viria a concretizar maiores mudanças, a Lei Orgânica da Assistência Social, foi vetada pelo então presidente Collor de Mello (1990-1992) em 1990, sob a justificativa de que a proposta não se comprometia com uma assistência social. Só em 1993, no governo do Presidente Itamar Franco (1992-1995), que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi finalmente aprovada. (SPOSATI, 2008)

A Lei Orgânica da Assistência Social (1993) prevê a assistência social como Política de Seguridade Social não contributiva, que visa enfrentamento da pobreza, garantia dos mínimos sociais, provimento de condições para atender contingências sociais e universalização dos direitos.

De acordo com a PNAS (2004) constitui-se o público da LOAS cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco, baseado no princípio da equidade, como:

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

As suas diretrizes são descentralização, participação da população, universalização dos direitos sociais e igualdade de acesso aos serviços. Por descentralização entende-se a redistribuição político-administrativa de recursos financeiros e de

competências decisórias entre os três entes federados e a introdução da participação da sociedade civil, por meio principalmente dos Conselhos de Direitos (OKABAYASHI, 1998).

Conforme previsto na LOAS, “as ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social [...] que articule meios, esforços e recursos, e por uma conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área” (Art. 6º).

Entendemos que a descentralização de algumas políticas públicas, em especial as socioassistenciais, permite um fluxo mais rápido e eficiente de serviços, para a promoção da democratização, participação e o controle social da gestão pública e conseqüente incremento do capital social de uma determinada região. Essa descentralização vem se constituindo como um desafio, uma vez que exige a implementação da descentralização político-administrativa e territorialização rompendo-se com o padrão institucional praticado e exigindo um novo reordenamento institucional que foi se delineando aos poucos, como vemos a seguir.

1.2 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PAÍS E UNIVERSALIZAÇÃO DE DIREITOS

Para assegurar a concretização dos direitos garantidos constitucionalmente o Estado recorre às políticas públicas desenvolvendo programas e ações voltadas para setores específicos como saúde, educação, previdência, saneamento, dentre outros. Políticas públicas na acepção de Hofling “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Lopes (2001) analisa que existem vários tipos de políticas públicas: o das políticas sociais, de prestação de serviços essenciais e públicos (saúde, educação, segurança, justiça, etc), das políticas sociais compensatórias (previdência e assistência social, seguro desemprego, etc), das políticas de fomento (créditos, incentivos, desenvolvimento industrial, etc), das reformas de base (reforma urbana, agrária, etc), das políticas de estabilização monetária.

As políticas sociais “se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição

dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31) e devem ser concretizados pela gestão pública.

Historicamente a pobreza, a miséria e a fome sempre foram alvo de interesses políticos escusos, sendo que as políticas sociais brasileiras não conseguiam sequer atenuar as principais desigualdades sociais, quiçá resolvê-las. Por muito tempo existiu uma visão equivocada de que benemerências ou assistencialismo se caracterizavam como assistência pública e que as camadas mais pobres deviam ser assistidas por caridade, filantropia e solidariedade. Para Yazbek (1997, p. 12) “o que se observa é que historicamente a atenção à pobreza pela Assistência Social pública vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil”.

Somente a partir da década de 1980 que pode se repensar as políticas públicas de cunho assistenciais como um modelo universalista de direitos sociais e de cidadania. Entendendo que a concretização destes direitos exigem mudanças sociais, assim é que a descentralização do poder decisório e de recursos, assim como a ampliação e a institucionalização da participação social foram importantes passos na mudança.

Na década de 1980, dada a potencialidade de democratização das relações políticas e a ênfase na eficiência e eficácia da gestão pública, o debate sobre a reforma do Estado tem na descentralização um de seus temas centrais (ARRETICHE, 1996). A descentralização, o resgate da dívida social, a participação social e política foram princípios norteadores da agenda de redemocratização da década de 1980, com especial destaque para a reforma do Sistema de Proteção Social Brasileiro, onde a municipalização da assistência social deveria garantir o direito à cidadania, universalizando o atendimento à população.

Para Arretche (1996), especificamente em relação à descentralização de programas, a existência de uma política de descentralização do governo federal, a natureza da coalizão pró-descentralização e o desenho institucional das políticas anteriores tiveram influência decisiva na efetiva descentralização da prestação de serviços.

Arretche (1996) sustenta que, pressionados pela retomada do mecanismo eleitoral com a redemocratização, os governadores e principalmente prefeitos foram

responsáveis pela formulação e implementação de novos programas locais associados unicamente à sua gestão. Portanto, até o ano de publicação de seu artigo, 1996, a ausência de um programa nacional planejado implicava na transferência de atividades de prestação de serviços sem uma redistribuição de competências.

Conforme aborda Jovchelovitch (1995, p.09), a descentralização consiste “numa efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais, conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação entre Estado e a Sociedade Civil, envolvendo uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental”. Essa redefinição de poder decisório possibilita agilidade na gestão pública, haja vista implicar maior articulação com a sociedade civil em um processo democrático, de autonomia e participação, com vistas a melhorar as condições de vida das pessoas em vulnerabilidade social.

Castro (2009) defende que a descentralização pode ser vista como sinônimo de municipalização. Ela implicou em imprevisibilidade e risco, dada a ausência de um pacto federativo que equalizasse a relação entre disponibilidade de recursos e atribuição de competências, porém esta descentralização deu oportunidade à superação do modelo anterior, centralizado e subordinado à União. É importante salientar que existem variantes nas referências à municipalização, no entanto, a empregamos aqui como a via de descentralização do poder político-administrativo para o nível local.

O SUAS, criado em 2004, é a expressão concreta da política de descentralização da assistência social e visa à mudança no modelo de gestão e a forma de financiamento da assistência social, estabelecendo dois níveis de proteção social: a básica, de caráter preventivo e a especial quando ocorre violação de direitos. Ele é regido pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS). A NOB/SUAS, lançada em 2005, baseia-se no princípio da subsidiariedade (as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas menores) e da cooperação (a cooperação federativa deve suprir necessidades de instâncias locais). A partir desta perspectiva, visa estabelecer a divisão entre os entes federados, estipular níveis de gestão para o Sistema Único de Assistência Social, definir financiamento e as instâncias de pactuação, deliberação e articulação. São estas a premissas que viriam a influenciar diretamente o desenho do modelo de gestão do CRAS. Com efeito, a NOB/SUAS, em relação à divisão entre os entes federados, admite quatro tipos de gestão: municipal, estadual, do distrito federal e da

União. Para cada um destes níveis são definidas responsabilidades concernentes ao modelo de gestão CRAS.

Uma crítica comumente feita a LOAS é em relação ao princípio de universalização dos direitos sociais, pois apresenta contradições à medida que prevê um caráter seletivo ao classificar os beneficiários em faixas de renda. Um exemplo usado por Okabayashi (1998) é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que deve ser pago apenas a pessoas portadoras de deficiência ou idosos acima de 70 anos que comprovem não ter condições de prover a sua manutenção. A autora afirma que ao selecionar a população pobre, na verdade, a exclui, deixando de assegurar os direitos de forma ampla e irrestrita. Corroborando com tal ponto de vista Vieira (2004) ao afirmar que foi necessário criar uma “gradação de pobres” para garantir o direito de alguns e Tavares e Setubal (2003) que defendem que a inclusão por focalização, não por cidadania, estigmatiza e “multiplica clientela”.

Por outro lado, Neri (2003) demonstra que a focalização de políticas sociais faz-se necessária para aumentar a eficácia dos programas, sem comprometer o orçamento estatal. Esta discussão sobre universalização e focalização ainda tem gerado bastante controvérsia e as duas vertentes apresentam pontos relevantes que tem enriquecido e trazido contribuições importantes para a discussão e a prática das políticas sociais. Apesar da crítica, Okabayashi (1998) acredita que a descentralização da assistência pode significar a possibilidade de ampliação dos direitos através da participação da população na gestão pública, a autonomia municipal e uma potencialização quanto ao uso e redistribuição dos recursos.

Em um artigo sobre o enfoque da pobreza no CRAS, Teixeira (2010) afirma que, apesar das críticas sobre a dimensão focalizadora, influenciada pela política de saúde, a política de assistência social trouxe uma nova visão sobre o combate da pobreza pelo Estado, podendo apresentar avanços práticos importantes, além de conceituais.

Cabe evidenciar que o sistema descentralizado e participativo da assistência social só estará, de fato, efetivado quando houver o devido respeito a esta política, entendendo-a como um direito sócio-assistencial do cidadão e um dever do estado. Podemos dizer que o país avançou bastante nesta questão e o governo conseguiu desenvolver um trabalho com os municípios através do SUAS, reforçando o aparato institucional e organizacional dos mesmos, dando, assim, um respaldo para à gestão da política de assistência social, visto que:

O Sistema Único de Assistência Social – o SUAS, implantado a partir de 2005 em todo o território nacional, efetiva, na prática, a assistência social como política pública do Estado, fazendo a necessária ruptura com o clientelismo e as políticas de favor e de ocasião. O SUAS altera radicalmente o modelo de gestão e a forma de financiamento da assistência social. Estabelece um novo pacto federativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, garantindo autonomias legais em regime de mútua colaboração institucional (BRASIL, 2006, p. 7).

Assim, o SUAS consolida a PNAS, caracterizado por um modelo de gestão descentralizado e participativo, sendo responsável pela regulamentação e organização das ações socioassistenciais em todo o território nacional, organizando e estruturando as funções assistenciais no que diz respeito à proteção e vigilância social. Vaitsman, Andrade e Farias (2009, p. 738), evidenciam que:

Embora o SUAS tenha sido gestado na década de noventa preservando em sua arquitetura institucional o lugar já consolidado das organizações filantrópicas, a PNAS estabelece a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo da condução da política [...]. Pretende-se, desta forma, romper com o viés filantrópico na oferta dos serviços, caracterizando-os como direitos sócio-assistenciais.

Cabe salientar que é fundamental ficar atentos ao pragmatismo que, muitas vezes, envolve órgãos e programas do governo, sendo necessário os seus diversos atores desenvolverem a capacidade de leitura crítica da realidade procurando compreender criticamente os processos sociais e sua produção e reprodução na sociedade. Destarte, é preciso fugir de procedimentos automáticos e apenas quantitativo sem ter clareza do sentido e da direção social ético-política que envolve o trabalho coletivo. Não obstante, faz-se necessário reflexões sobre o trabalho, debatendo-se as concepções que orientam as práticas, em busca da melhoria das condições de trabalho e da qualidade dos serviços sócio-assistenciais prestados à comunidade.

Assim, a implementação de uma política pública de garantia de benefícios e serviços enquanto direitos sócio-assistenciais vem exigindo a melhoria das estruturas e recursos administrativos municipais nesta área assistencial, bem como uma gestão efetiva, com legitimidade política e social. Assim é que o CRAS se estabeleceu como um modelo de gestão territorial, como veremos a seguir.

1.3 SOBRE O CRAS COMO MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL

Na concepção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com base no Programa Nacional de Assistência Social (PNAS), o Centro de

Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do SUAS. O CRAS é destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias em áreas com grandes índices de vulnerabilidade e risco social não se limitando a ser uma extensão do órgão gestor municipal.

À União cabe coordenar a formulação e implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único; coordenar, regular e co-financiar a implementação de serviços e programas de proteção social básica (implementados localmente pelos CRAS) e especial (implementados localmente pelos CREAS); propor, pactuar e coordenar o sistema de informação; apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios na implementação de serviços e programas de proteção social básica e especial; desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área; definir padrões de custeio e qualidade para as ações de proteção básica e especial; instituir Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação. Portanto, em relação aos CRAS, a União é responsável por regular, coordenar, co-financiar, apoiar técnico e financeiramente, definir padrões de custeio e qualidade, avaliar, monitorar todas as ações do CRAS (MDS, 2010).

O Estado deve, dentre as atribuições pertinentes ao CRAS: organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social; prestar apoio técnico aos municípios e coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programa de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços; co-financiar a proteção social básica, através de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico, bem como outras demandas que surgirem; prestar apoio técnico aos municípios para a implantação dos CRAS; gerir os recursos federais e estaduais destinados ao cofinanciamento das ações continuadas em municípios não habilitados aos níveis de gestão (inicial, básica ou plena); instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações de assistência social (MDS, 2010).

De acordo com Lavinias, (2003, p. 2): “falar de gestão pública hoje é falar da construção da cidadania [...]”. Porém, sabe-se que a gestão pública, principalmente na área de assistência social, comporta inúmeros desafios desde a superação do modelo de política cultural e historicamente vem imperando substituindo-a pela construção de uma gestão que reconheça a assistência social como um direito social ad-

quirido do cidadão e lute pelo estabelecimento destes direitos, solidificando a política de assistência social na direção da universalização da proteção social e a prestação de um serviço de qualidade.

O município tem três níveis de gestão - inicial, básica ou plena - que serão explicados mais detidamente no desenvolvimento deste texto. Quando se habilita à gestão básica ou plena, ele deve garantir as condições para a estruturação do CRAS, como a formação da equipe técnica, reconhecimento da área de vulnerabilidade onde o equipamento deve ser implantado e recebe o recurso (Piso Básico) para programar os atendimentos às famílias de acordo com a sua própria demanda.

Figura 1: Responsabilidades dos entes federativos autônomos em relação ao CRAS

Fonte: Elaboração própria.

A figura 1 sugere que pode haver problemas de sobreposição ou incongruências entre as responsabilidades atribuídas aos entes promotores do CRAS. Além disto, a depender da interpretação, pode sugerir diferentes hierarquias entre os entes, ao definir, por exemplo, quem pode exercer o papel de monitoria e controle ou quem pode exercer o papel de capacitador.

A NOB/SUAS (2005) buscou criar espaços para que estes eventuais problemas pudessem ser resolvidos. Nesta perspectiva, a democratização e descentralização, previstas na Constituição, buscam concretizar-se a partir das instâncias de articulação, pactuação e deliberação. A articulação acontece através de espaços de participação aberta (para entidades governamentais e não governamentais) que têm função propositiva e visam articular conselhos, fóruns, associações comunitárias, etc. Pactuações são negociações, em âmbito estadual (Comissões Intergestoras Bipartite, CIB) ou federal (Comissão Intergestora Tripartite, CIT), sobre a operacionalização da política, estabelecidas com concordância das esferas de governo "não pressupondo processo de votação nem tão pouco de deliberação" (NOB/SUAS, 2005). Os espaços de deliberação são os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Assistência Social que têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil e as Conferências de Assistência Social que devem avaliar a Política e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS. Não obstante todos estes esforços metodológicos, a gestão do CRAS em si parece não ter ainda encontrado um locus próprio de discussão e aprendizagem.

Para Filgueiras (2009), o valor público da Assistência Social seria a proteção social, a promoção do desenvolvimento humano e a coesão social, portanto todos os esforços de gestão seriam inúteis uma vez que não contribuam para alcançar tais valores. Já o CRAS tem como objetivo ampliar o acesso de bens e serviços socioassistenciais contribuindo desta forma com a inclusão e a equidade dos usuários, e assegurar que suas ações tenham centralidade na família, garantindo a convivência familiar e comunitária (CASTRO, 2009).

Todos os serviços ofertados no CRAS devem ter como foco o atendimento às famílias do seu território, sendo que a descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários corrobora com o aumento de condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social.

Assim, considerar a territorialização como um dos eixos estruturantes das ações e serviços oferecidos no CRAS é considerar a presença do Estado nos territórios de moradia da população com direitos garantidos de acesso a serviços e programas sociais públicos com trabalho de qualidade e profissionais qualificados.

1.4 AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES DO MODELO DE GESTÃO DO CRAS

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), principal equipamento da proteção social básica, deve ser capaz de garantir a atenção às famílias do território onde ele está inserido. Implantado em 2003, o modelo do CRAS é definido como,

- 1.1 a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias;
- 1.2 a unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas;
- 1.3 a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS;
- 1.4 a unidade que organiza a vigilância social em sua área de abrangência;
- 1.5 uma unidade pública que concretiza o direito socioassistencial quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade sócio-familiar e ênfase no território de referência;
- 1.6 um equipamento onde são necessariamente ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais. (Orientações técnicas para o CRAS, MDS, 2006).

Após o reordenamento da Assistência Social, a face preventiva foi privilegiada, ao propor a proteção social básica, ultrapassando o caráter compensatório da assistência social, que deve ocorrer após a gravidade do risco instalado (TEIXEIRA, 2010).

O modelo do CRAS abraçou o modelo de desenvolvimento territorial que já vinha sendo discutido e implantado pelo Governo Federal. Neste sentido, o CRAS passou também a situar-se como estratégia importante para fortalecer territórios, constituindo-se como unidade estratégica no planejamento da sua Agenda Social. Mas, como aponta a figura 1, a Agenda Social não é definida exclusivamente pelo CRAS. Pelo contrário, ao CRAS cabe muito mais implantar serviços sobre o território do que propriamente interpretar as demandas e particularidades de tal território.

O conceito de território utilizado pela política social em vigor no país não é tão clara, apesar de a expressão ser utilizada com frequência. Territórios são entendidos como:

[...] espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. É também o terreno de políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades de seu enfrentamento (CapacitaSUAS, MDS, 2008).

Todavia, muitas vezes o conceito de território parece reduzir-se à porção físico-territorial onde o CRAS está inserido, quando não um mero agrupamento de bairros de classe-baixa. O conceito de território parece ainda ter influenciado a classificação de municípios, implementada pelo Governo Federal, que prevê três níveis de gestão: inicial, básica ou plena. A habilitação do município depende de uma série de fatores, pois cada um deles tem responsabilidades e incentivos diferentes, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Níveis de Gestão

Nível de gestão	Responsabilidades	Incentivos
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> - Manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS; - Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social; - Preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; - Receber o Piso de Proteção Social Básica Variável I e Piso de Proteção Social Especial de média e alta complexidade I.
Básica	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS; - Inserir no Cadastro Único as famílias em 	<ul style="list-style-type: none"> - Receber o piso de proteção social básica, fixo e variável, definindo a rede prestadora de serviços, respectivo custeio e os critérios de

	<p>situação de maior vulnerabilidade social;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participar da gestão do BPC integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantido o acesso às informações sobre os seus beneficiários; - Participar das ações regionais e estaduais pactuadas no âmbito do SUAS quando sua demanda, porte e condições de gestão o exigir e justificarem; - Instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede; - Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo SUAS; - Preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas; - Elaborar relatório de gestão. 	<p>qualidade;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; - Receber os recursos já repassados pela serie histórica na média e alta complexidade transformados em Piso I; - Proceder, mediante avaliação de suas condições técnicas, a habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao benefício, consistindo em: realização de avaliação social de ambos os segmentos, encaminhando em seguida ao INSS; - Receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC; - Participar de programas de capacitação promovidos pelo Estado e União.
Plena	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo SUAS; - Prestar os serviços de proteção social especial; - Ampliar o atendimento atual dos Centros de Referência Especializados voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual a crianças e adolescentes para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos; - Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS; - Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco conforme critérios do programa Bolsa Família; - Participar da gestão do BPC integrando-o a Política de Assistência Social do município, garantido o acesso às informações sobre os seus beneficiários; - Executar programas e, ou, projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social; - 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, validado pelo sistema federal; - Preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas; - Estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais comuns, previamente estabelecidos, para serviços de proteção social básica e especial; 	<ul style="list-style-type: none"> - Receber os pisos de proteção social definindo a rede prestadora de serviços, respectivo custeio e de acordo com os critérios de qualidade que serão estabelecidos em uma norma de serviços; - Receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; - Receber os recursos já repassados pela serie histórica na media e alta complexidade transformados em Piso I; - Participar da partilha dos recursos relativos aos Programas e Projetos voltados a Promoção da Inclusão Produtiva; - Proceder a habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao BPC, consistindo em: realização de avaliação social de ambos os segmentos, podendo, ainda, realizar a aferição de renda, análise e processamento do requerimento, encaminhando em seguida ao INSS; - Celebrar ajuste diretamente com a União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC; - Participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e União.

	- Implantar em consonância com a União e Estados programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, observados os planos de assistência social.	
--	---	--

Fonte: NOB/SUAS (adaptado).

Para consolidar esta perspectiva territorial, o Governo Federal criou ainda um sistema de incentivos. Por exemplo, os municípios identificados como Território de Cidadania, cujo objetivo principal seria o desenvolvimento territorial sustentável, e que são classificados como detentores dos níveis básico ou pleno de gestão, recebem co-financiamento do governo para desenvolver o PAIF. Uma outra medida para incentivar e promover o modelo político de gestão territorial do Governo Federal consiste no aumento crescente da cobertura de CRAS em municípios que aderiram ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que objetiva articular políticas públicas de segurança com projetos sociais priorizando a prevenção da violência. Uma terceira medida pode ser o próprio Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), para jovens de 15 a 17 anos, que só pode ser desenvolvida pelo CRAS ou em instituição a ele referenciado (BRASIL, 2009).

Outro conceito que merece reflexão é o conceito de vulnerabilidade. Teixeira (2010) destaca que ele substitui o conceito restrito de pobreza como ausência ou insuficiência de renda abarcando a falta de acesso às políticas, bens e serviços, bem como a fragilidade dos laços sociais e violação de direitos. No entanto, a autora também afirma que a falta de renda e trabalho continuam sendo os principais indicadores da situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, o MDS vem elaborando as bases da Vigilância Social, uma área da gestão de informação que objetiva a produção e sistematização de dados sobre vulnerabilidade e risco (NOB/SUAS, 2005). Entre suas tarefas, está o acompanhamento dos padrões de oferta dos serviços nas unidades da assistência social e contribuição com a proteção social básica na elaboração de planos e diagnósticos. Enfim, para a garantia dos direitos e de condições dignas de vida o sistema de vigilância sócio-assistencial consiste:

[...] no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável [...] O sistema de vigilância de assistência social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar. (NOB/SUAS, 2005).

Deste ponto de vista, deve trabalhar nos níveis municipal, estadual e federal, através do fornecimento de dados, indicadores e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo da política de assistência social, assim como para a redução dos danos. Segundo o MDS, é estruturada em dois eixos: Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades e a Vigilância de Padrões e Serviços. A partir do primeiro eixo são articuladas informações sobre incidência de violações e necessidades de proteção da população e do segundo as características e distribuição da rede de proteção social instalada para a oferta de serviços.

No entanto, o conceito de vulnerabilidade que embasa toda a construção da Vigilância Social, ainda não é claro. Por exemplo, não foi encontrada na literatura elaborada pelo governo a explicitação dos indicadores que indicam o grau de vulnerabilidade de determinado território. No site do Ministério, existe um pequeno texto¹, sem data, afirmando que no ano de 2008 foi firmado uma parceria com o Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (CLAVES), Centro de Pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (FioCruz), “para atender as necessidades da implementação das ações da assistência social em sua totalidade. Essa parceria foi chamada de Projeto de Implementação das Ações da Vigilância Social”. Porém, entrando em contato com a Fundação esta respondeu que o projeto ainda está em andamento, sem seus resultados divulgados.

É importante destacar que o CRAS foi desenhado para ser a “porta de entrada” do SUAS, referenciando e contrarreferenciando para níveis de maior complexidade da política social (CREAS), porém ele deve também se articular com outras políticas a fim de potencializar sua ação, pois por vezes as situações de vulnerabilidade e risco social são mais amplas que as demandas sociais. O seu objetivo principal hoje é implementar nacionalmente as diretrizes da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social, criado em julho de 2005. O principal programa de Proteção Social Básica é o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) que, como dito acima, deve ser ofertado no CRAS. O Programa tem como objetivo o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o direito à Proteção Social Básica e o fortalecimento do território onde atua, o que pressupõe a compreensão deste mesmo território. Por família entende-se o núcleo afetivo (vinculado por laço consanguíneo, aliança ou afinidade) onde há obrigações recíprocas e mútuas, organi-

zadas em torno de relações de geração e gênero. (MDS, 2010)

Para o planejamento técnico e financeiro do SUAS, a NOB/SUAS indica o Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, avaliação e gestão de informação; e Relatório Anual de Gestão como instrumentos de gestão. O Plano de Assistência Social visa organizar, regular e nortear a execução da Política de Assistência a partir de um planejamento estratégico. O Orçamento plurianual e anual detalha as receitas e autoriza os gastos. A gestão de informação deve acontecer através da REDE-SUAS que objetiva estruturar a gestão, monitoramento e avaliação do SUAS. O Relatório Anual de Gestão deve avaliar o cumprimento das metas estipuladas do Plano de Assistência. No caso do CRAS, o município deve incluir as ações de proteção social básica no seu plano anual e plurianual, além de alimentar a REDE-SUAS com dados relativos ao trabalho da equipe do PAIF e ao número de famílias referenciadas.

Para o planejamento das ações do CRAS, o MDS sugere a utilização de dados do CadÚnico, pois dessa forma seria possível um mapeamento mais detalhado dos territórios, no entanto Neri (2003) atenta para o fato de que tais informações ficam sob a responsabilidade da Caixa Econômica e, mesmo instituições bancárias públicas, tendem a encarar tais registros como arquivos bancários e restringir o acesso.

A gestão financeira dos CRAS é efetuada através dos Fundos de Assistência Social, sendo aprovados nos respectivos Conselhos de Assistência Social e a partilha deve ser pautada em diagnósticos e indicadores socioterritoriais. No Fundo Nacional são alocados recursos destinados ao financiamento de benefícios, serviços, programas e projetos da política e as demais instâncias do governo devem organizar fundos em suas esferas como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios. Garantindo o comando único e a autonomia das entidades federativas, o financiamento pressupõe: o SUAS como referência; condições gerais de transferência de recursos; mecanismos de transferência; critérios de partilha e transferência; e condições de gestão dos municípios. O recurso destinado ao CRAS, Piso Básico Fixo, fica alocado no Fundo Nacional de Assistência Social e é calculado com base no índice SUAS, gerado com base na taxa de vulnerabilidade social, receita corrente líquida do município e a cobertura para a Proteção Social Básica.

¹ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia/padroes-de-servicos/projeto-de->

O CRAS deve localizar-se em áreas onde há maior vulnerabilidade e risco social, porém, devido à dificuldade de diagnóstico, a NOB-SUAS (2005) admite que o CRAS fique em territórios com maior concentração de famílias com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo.

O número de famílias que vivem no território constitui parâmetro para a capacidade de atendimento, conforme Quadro 2.

Quadro 2: Especificações sobre o porte dos CRAS.

Famílias referenciadas	Capacidade de atendimento anual	Equipe de referência
Até 2500	500 famílias	Um coordenador, dois técnicos com nível médio e dois com graduação de ensino superior, sendo que um assistente social e outro preferencialmente psicólogo
3500	750 famílias	Um coordenador, três técnicos com nível médio e três com graduação de ensino superior, sendo dois assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo
5000	1000 famílias	Um coordenador, quatro técnicos com nível médio e quatro com graduação de ensino superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e outro profissional que componha o SUAS.

FONTE: Orientações técnicas para o CRAS (Brasil, 2006).

Cabe sinalizar que o desafio do CRAS é ler a realidade no contexto das famílias a serem atendidas e dos territórios, observando as dinâmicas sociais de exclusão/inclusão social, buscando a otimização da política operacional necessária, evitando privilegiar critérios quantitativos para não correr o risco de provocar uma ação excludente, gerando impasses e desafios à efetivação da PNAS, colocando em xeque a abordagem territorial proposta.

1.5 INTERPRETANDO O CRAS COMO UM MODELO TERRITORIAL DE GESTÃO SOCIAL

O modelo de ação territorial que o CRAS utiliza não é novo. Segundo Favareto (2010), a temática territorial começou a ganhar espaço no país com a Constitui-

ção de 1988 e com a reforma do Estado na década de 1990, pois nesse período surgiram vários programas elaborados com a perspectiva territorial. A descentralização das políticas e a redução da intervenção estatal contribuíram para que o Estado priorizasse a abordagem territorial ao invés dos investimentos diretos e cortes setoriais para que os municípios pudessem fazer, por eles mesmos, de acordo com os critérios que julgassem mais eficientes, a alocação dos recursos humanos e materiais. O território passa a ser visto como unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal (SCHNEIDER et al, 2004).

A adscrição da clientela permite estabelecer um vínculo entre a unidade do CRAS e a população, possibilitando o resgate da relação de compromisso e de corresponsabilidade entre profissionais e usuários. Portanto esta estratégia reafirma os princípios de universalização, descentralização e participação comunitária do SUAS.

Os serviços oferecidos pelo CRAS no território, em sua maioria, também não são inéditos. Há relatos de ONG, associações de moradores e entidades religiosas que já ofereciam serviços similares há muito tempo nas comunidades onde atuavam. A centralidade na família, em seu contexto comunitário, visando à orientação e incentivo ao convívio sócio-familiar e comunitário, garante o foco no indivíduo socializado, característica que é prerrogativa de todo o SUAS, não só do CRAS.

O que há de inovador no CRAS é que é um instrumento da política pública de assistência social que visa congregar os serviços já existentes no território, ser o acesso aos outros níveis de complexidade da política e dialogar com as outras políticas sociais que também atuam no mesmo território. Outro aspecto importante é que há profissionais de, no mínimo, Serviço Social e Psicologia debruçados sobre as características do território, trabalhando com as possíveis potencialidades e enxergando de perto suas vulnerabilidades.

Ao ter uma articulação mais direta com o nível federal e estadual do governo, diminui a sobreposição de serviços e evita falhas na garantia dos direitos mínimos, dimensionadas de acordo com cada território. A exigência de uma equipe que faça parte do quadro permanente de servidores do município diminui a influência político partidária e garante a continuidade e qualidade dos serviços oferecidos. O coordenador tem um papel estratégico, devendo ter graduação de nível superior, fazer parte do quadro permanente e ter competência (técnica, estratégica e relacional) para guiar a tarefa de gestão do território.

À medida que o CRAS busca fortalecer os vínculos familiares e comunitá-

rios, para com isso possibilitar que o território em que atua diminua sua vulnerabilidade, pode-se interpretá-lo, sobretudo pelas suas características de inovação, como um modelo territorial de gestão social. Gestão social é um conceito que subentende uma relação que é capaz de dirigir e regular processos através da mobilização de atores na tomada de decisão que resulte em parcerias, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como diretriz o equilíbrio entre a racionalidade em relação a fins e em relação a valores, alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo (FISCHER, 2007).

Na acepção de Tenório (2005) a gestão social pode ser identificada também como uma possibilidade de gestão democrática na qual o imperativo é o cidadão deliberativo, a economia social, o consenso solidário; é assumir o trabalhador como sujeito a partir de uma responsabilidade social e uma ação dialógica. Tenório sugere que:

Tratando-se de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, o processo de instituição dessas políticas teria significado na perspectiva da *gestão social* se os seus usuários também participassem do processo. Desenvolvimento não significa concessão mas, também, promover a prática de uma *cidadania deliberativa*. (TENÓRIO, 2005, p. 122, grifo do autor).

Consoante a afirmação de Carvalho (1999, p. 19), falar em gestão social é referir-se “à gestão das ações sociais públicas. A gestão do social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas”.

A partir destas colocações é possível compreender o CRAS a partir da sua relação com o território e com suas demandas sociais, além de compreendê-lo em toda a sua expressividade organizacional, como resultante de diferentes níveis de gestão, governo e parcerias.

As implicações de um modelo territorial de gestão social são que, ao inserir a equipe técnica no território, ela deve ser capaz de conhecê-lo, através de bibliografia, documentos e incursões por ele para formular um diagnóstico mais preciso, realista e dinâmico sobre a realidade em que deverá atuar e, mais importante, terá legitimidade junto aos outros atores, pois conhecendo sua realidade de forma mais horizontal, inserida nela, ganha representatividade.

Não por acaso, a gestão do CRAS absorve a maior parte de seus esforços, muito mais que os resultados ou impactos. Pode-se dizer que hoje a gestão do CRAS desafia os seus próprios resultados, pois a gestão do modelo acaba absor-

vendo grande parte dos esforços, por definição limitados, de todos os atores por ele mobilizados. Ao se pensar na melhor maneira de gerir o CRAS na perspectiva do desenvolvimento socioterritorial, surgem uma série de pontos de tensão no modelo implantado, que foram resumidas no quadro abaixo e serão mais detalhadas no terceiro capítulo desta dissertação.

Quadro 3: Tensões não resolvidas da gestão do modelo CRAS

Tensões não resolvidas	Algumas ponderações importantes
Como se relacionar com o território?	Falta de compreensão do território e dificuldades em relação à implantação da estrutura física do CRAS.
Como articular da multiplicidade de objetivos sociais?	Articulação com outras políticas para potencializar o modelo proposto e garantir a universalidade de direitos.
Como coordenar novos processos cognitivos e relacionais necessários para a implantação do modelo?	A emergência de novos comportamentos exige a criação de novos modelos relacionais e de aprendizagem.
Como desenvolver a capacitação necessária e desencadear processo de avaliação contínuos para este modelo?	O uso da avaliação como um instrumento de aprendizagem e sua incorporação em todas as instâncias de gestão, bem como a importância da criação de capacitações continuadas.
Em que medida a gestão é uma atividade política ou técnica?	A transformação do antigo modelo de assistência social baseado em práticas de patrimonialismo e clientelismo, perca cada vez mais espaço.

Fonte: Elaboração própria.

Ao observar o modelo CRAS pela ótica da gestão social, percebe-se que o problema da tecnologia de gestão é algo que perpassa as experiências do CRAS e não foi problematizada devidamente na criação e maturação do modelo. Esta investigação buscou, de um lado, explorar um pouco mais estas brechas por meio da investigação qualitativa em uma amostra de casos que oportunizou uma razoável quantidade de informações e, à medida que houve avanço na individualização e conhecimento dos problemas/tensões do modelo, percebeu-se que uma das tecnologias de gestão que poderia ajudar a preencher parte destas lacunas, empoderando os gestores, poderia ser um sistema de avaliação um pouco mais amplo, que não levasse em considerações somente as dimensões estruturais, mas também a dimensão da gestão.

Tecnologia de gestão é entendido aqui, baseado em Dagnino, Brandão e Novaes (2004), como um conjunto de atividades que pode englobar desde a pesquisa e desenvolvimento tecnológico até a introdução de novos métodos de gestão da força de trabalho e que tem como objetivo a disponibilização de um novo serviço

para a sociedade.

Este conjunto de tensões originados pela gestão do CRAS são ainda pouco explorados e debatidos, sendo a universidade um espaço privilegiado para a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de gestão que possibilitem, como dito acima, a migração dos esforços na gestão para os resultados.

1.6 UMA OUTRA EXPERIÊNCIA: UM BREVE ESTUDO COMPARADO

A Residência Social (RS) realizada no *Programa Familias en Acción* (PFA), importante estratégia de Assistência Social do governo colombiano, durante o mês de julho de 2010 em Bogotá, capital do país permitiu um estudo comparado. A RS é uma tecnologia de ensino desenvolvida no âmbito do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social da Escola de Administração da UFBA (PDGS/UFBA) que busca criar um contexto de aprendizagem complementar à formação do gestor social por meio da inserção do aluno em diferentes realidades/experiências de gestão relacionadas aos seus interesses de pesquisa. (UFBA, 2009)

Apesar do caráter de programa de transferência de renda condicionada do *Familias en Acción*, é do interesse deste trabalho abordar mais a maneira como o Programa entende o fortalecimento do território, para assim compará-lo com a atuação do CRAS, e também a importância dada, por ambos governos, à avaliação sistemática e contínua do PFA e CRAS.

O *Programa Familias en Acción* consiste em um subsídio financeiro entregue às famílias que estão no nível 1 do *Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales* (SISBEN) que cumprem com as condicionalidades de saúde e educação, muito semelhantes ao Bolsa Família brasileiro. O programa é organizado a partir de um sistema de gestão que envolve as diferentes esferas de governo, tendo o município a tarefa de apoiar as assembleias municipais, os comitês de mães líderes (*madres líderes*), os conservatórios setoriais de saúde e educação e os programas de rádio. Aos departamentos cabe a avaliação de desempenho dos municípios e planejamento estratégico regional, enquanto que no nível nacional existe o planejamento que envolve os ministérios de Proteção Social e Educação. Além disso, as famílias são encorajadas a participar do desenvolvimento do programa, através das assembleias municipais, do comitê das mães líderes, dos encontros de cui-

dado, grupos de conectividade e com estratégias de difusão de informações.

No Departamento Nacional de Planejamento do governo colombiano, já há quinze anos funciona o *Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública* (SINERGIA) que visa orientar e monitorar a avaliação dos principais planos, programas e projetos públicos (COLOMBIA, 2010). A partir de 2000, foi designada uma equipe responsável pela avaliação dos programas sociais do governo, portanto o delineamento do *Familias en Acción* deu-se de forma simultânea ao desenho de sua avaliação de impacto. Tal fato gerou uma retroalimentação contínua do PFA permitindo permanente reformulação a partir dos resultados obtidos. Até o momento foram realizadas quatro grandes avaliações: de impacto do PFA em zonas rurais, para população em situação de deslocamento forçado, avaliação nas cidades de Medellín e Soacha (centros urbanos) e avaliação de operação do programa para a população indígena.

O PFA alimenta um sistema de informação (SIFA) com dados de processos internos e informações sobre as famílias que os responsáveis municipais têm acesso. A partir do SIFA surgem indicadores por meio dos quais é possível avaliar o desempenho das equipes de trabalho, obtenção de metas, resultados, cumprimento das condicionalidades pelas famílias e atuação das instituições de saúde e educação. Este processo interno é periodicamente monitorado por entidades externas.

A participação popular nas políticas sociais parece ser entendida de formas distintas no Brasil e na Colômbia. No caso brasileiro, as políticas de Assistência Social têm um histórico de lutas e participação social e é vista como parte intrínseca a construção da democracia, através dos conselhos e outros mecanismos de participação social, como conferências regionais e grupos de trabalho, interferindo na formulação, decisão e controle das políticas sociais (JACCOUD, 2009). Por sua vez, nos documentos que contam o percurso do desenvolvimento das políticas sociais na Colômbia não há citação da participação popular nem de movimentos sociais.

O monitoramento também é estruturado de forma diferente, pois é realizado com base nas informações sobre a gestão compartilhada do Sistema, os conselhos de assistência social (responsáveis pelo controle social), o Censo SUAS (CRAS e CREAS). É implementado de forma articulada entre os três entes federados de forma informatizada e as informações são disponibilizadas para os gestores federais, estaduais. Contudo, os indicadores dos Censos são genéricos e não indicam a qualidade dos serviços prestados nos CRAS.

Os dois programas têm como núcleo de atenção a família, porém ambos dão ênfase especial às mães. Segundo Perez (2009), há uma preferência dos programas sociais em pagar benefícios às mulheres e a própria Política de Assistência Social brasileira indica a relação entre famílias chefiadas por mulheres e maior vulnerabilidade social; por tal motivo existe a prioridade da inclusão destas famílias nos programas sociais e, apesar do foco ser na família, os benefícios são preferencialmente pagos às mulheres.

Na Colômbia, a violência e o descolamento forçado têm efeitos negativos em diferentes grupos populacionais que tem seus direitos violados e necessitam de proteção e atenção distintas para a reconstrução de seus projetos de vida. Apesar da inexistência desse tipo específico de problema social no Brasil, a instalação do CRAS e a atuação da equipe do PAIF tem que se confrontar com situações de violência no território e dentro do seio familiar. Além disso, a falta de legitimidade e corrupção estatais, ausência de espaços democráticos e a acumulação de crises e conflitos não resolvidos, desigualdade crônica e a exclusão de amplos setores da população estão presentes, guardadas as devidas diferenças históricas, nos dois países.

A flexibilidade dos modelos do CRAS e PFA permite adequá-los a diversas realidades, como é o caso do CRAS Itinerante da região norte, que funciona em um barco que visita as populações que vivem à beira do rio oferecendo atividades socioeducativas, emitindo documentos e acompanhando programas de transferência de renda e do atendimento à população deslocada do PFA. Contudo, uma das diferenças mais profundas entre o PFA e o CRAS é o papel do técnico social. Enquanto no programa colombiano o técnico presta um serviço quando solicitado pelas beneficiárias, no CRAS a equipe do PAIF propõe temas e atividades para que a população se engaje. Além disso, o CRAS é um espaço físico – mesmo que um barco – onde as atividades acontecem, salvo algumas exceções, enquanto que as atividades do PFA ocorrem onde há disponibilidade na localidade.

2 O DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA

A realização desta pesquisa foi feita com base na associação de metodologias capazes de oferecer respostas ao problema e objetivos propostos e a construção, como produto final, de uma proposta de avaliação e monitoramento que traga uma nova dimensão ao já existente Censo CRAS do MDS.

2.1 RETOMANDO OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Este trabalho busca avaliar o CRAS interpretando-o como um modelo territorial de gestão social, com o objetivo de propor um sistema de monitoramento para a gestão que ajude os gestores a compreender melhor suas ações, otimizar esforços e, sobretudo, os auxilie a migrar partes dos seus esforços ao gerir o CRAS para alcançar os resultados que o modelo se propõe. Seus objetivos específicos:

- Apresentar as inovações de gestão que o modelo CRAS carrega consigo e sua relação com o território;
- Discutir o modelo CRAS como um modelo territorial de gestão social e elaborar uma matriz interpretativa;
- Mapear a realidade das práticas de gestão dos CRAS da Região Metropolitana de Salvador, a partir da matriz interpretativa, apresentando sua relação com o território (e as redes sociais que o estruturam);
- Produzir novas matrizes comparativas com os principais problemas e soluções inovadoras dos CRAS da RMS a partir do mapeamento das suas práticas;
- Propor, discutir e buscar validar uma matriz de critérios que possam ajudar os gestores a compreender melhor os problemas que atravessam, a socializar soluções e a buscar alternativas para redes que efetivamente os ajudem a gerir os CRAS, a partir da sua compreensão como um modelo territorial de gestão social;

- Elaborar um sistema de avaliação e monitoramento para a gestão do modelo CRAS que dialogue com os mecanismos de avaliação e monitoramento já ativados pelo MDS.

2.2 DISSERTAÇÃO-PROJETO

A dissertação-projeto é um produto do Mestrado Profissional que deve demonstrar domínio do objeto de estudo e investigação aplicada à solução de problemas que possa ter impacto no ambiente profissional analisado pelo aluno. Deve conter a descrição dos resultados, conclusões e recomendações de aplicações práticas e serem ancoradas em um referencial teórico (FISCHER, 2005).

2.3 O CONCEITO DE AVALIAÇÃO

Mesmo buscando construir um sistema de avaliação e monitoramento para a gestão do modelo CRAS, esta pesquisa, de natureza aplicada, assume uma abordagem prioritariamente qualitativa (que admite a indissociabilidade entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito), pois hipotiza-se que grande parte dos problemas de gestão sejam a dimensão cognitiva e relacional presente nos problemas de gestão dos CRAS.

Qualquer pesquisa que se proponha a estudar o CRAS tem que levar em conta a sua magnitude, tendo em vista que ele abrange todas as regiões do país e possui um número crescente de unidades sendo implantadas. Portanto, mesmo tomando uma amostra pequena de CRAS considerando o conjunto total, ela é significativa porque engloba a região da terceira maior capital do país, com municípios de diferentes tamanhos populacionais e que enfrentam os mais variados desafios.

O grande desafio da pesquisa é justamente encontrar uma forma de monitorar a qualidade de critérios de modo a promover tanto a aprendizagem institucional ou organizacional, como a interorganizacional (a partir do conceito de território e como êxito de diferentes interações multilaterais) e a cívica.

Ainda que a avaliação e monitoramento de programas sociais se apresente nos países anglo-saxões como um campo estruturado desde a Primeira Guerra, chegou à América do Sul após a Segunda Guerra Mundial com os diversos programas de cooperação internacional (Boullosa, 2009). Atualmente, dentro do governo

brasileiro ganha destaque a iniciativa do MDS de criar uma Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) que costuma realizar avaliações em parceria com outras instituições, para analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de ações e programas do Ministério com o objetivo de auxiliar os gestores e formuladores das políticas sociais a planejar e tomar decisões para o aprimoramento dos programas. Além disso, a SAGI realiza constantemente o Censo CRAS que será detalhado no capítulo 4.

Sendo a natureza deste trabalho uma dissertação-projeto que tem como um de seus objetivos específicos elaborar um sistema de avaliação e monitoramento para a gestão do modelo CRAS que dialogue com os mecanismos de avaliação e monitoramento já ativados pelo MDS, é importante construir um conceito guia de avaliação que será utilizado para estabelecer a proposta. Tomando como base o conceito de avaliação proposto por Boullosa (2009):

Avaliação é o conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória, direcionado à um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser o máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão dos resultados, juízo ou síntese avaliatória, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral).

Portanto, para esta dissertação, entendemos por avaliação um juízo avaliatório direcionado à aprendizagem social e organizacional que deve ouvir o maior número possível de atores envolvidos na prática do CRAS, inclusive seus usuários e técnicos, e tem como objetivo a retroalimentação do sistema com mudanças e ajustes necessários para o melhor funcionamento do CRAS de forma que os esforços dos gestores possam ser voltados para o resultado pretendido.

2.4 OS VÍNCULOS DA PESQUISA

O intuito inicial desta pesquisa era realizar observação participante, analisando o CRAS utilizando a posição de técnica social que a pesquisadora ocupava em um CRAS da região metropolitana de Salvador. No entanto, concomitante ao ingresso no mestrado, houve a mudança de sua colocação para a atenção básica de

saúde de outro município também da RMS e o conseqüente replanejamento de toda a pesquisa.

Sempre há riscos na pesquisa conduzida individualmente, em especial naquelas em que o pesquisador tem fortes opiniões sobre o que está pesquisando, como é o caso. Portanto, estas alterações, mesmo que não planejadas, foram positivas uma vez que oportunizaram outra visão da gestão do CRAS, pois a mudança do trabalho permitiu um distanciamento reflexivo auxiliado pelo contato mais próximo com o Sistema Único de Saúde (SUS). As disciplinas do mestrado, a RS e o contato com as experiências de outros colegas permitiram um estranhamento necessário do objeto estudado que antes não era possível dado o seu envolvimento e proximidade com o CRAS, tendo em vista que desde o estágio na graduação toda a experiência profissional da pesquisadora deu-se neste espaço.

No entanto, o tempo para a pesquisa de campo foi prejudicado, visto que nem sempre foi possível conciliar o trabalho no SUS, a pesquisa e as tarefas exigidas pelas disciplinas do mestrado. Para contornar tais entraves, optou-se pela não realização de grupos focais com os técnicos de todos os municípios dos CRAS estudados, como foi previsto no projeto inicial, dado que tais grupos exigiriam inúmeras visitas a cada município. E, mais importante, a amostra foi escolhida de forma a englobar municípios com portes diferentes (desde porte pequeno até metrópole) com níveis de complexidade e desafios de gestão diversificados.

2.5 OS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Entre os principais instrumentos de pesquisa, foram utilizados a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental junto a fontes importantes, tais como MDS e Secretaria do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Estado da Bahia, entrevistas semi-estruturadas e não estruturadas com os gestores municipais da Proteção Social Básica, com a gestora de Proteção Social Básica do estado da Bahia, atores dos CRAS em estudo, entrevista semi-estruturada com uma consultora que assessora os municípios na implantação da PNAS, a observação do dia-a-dia de alguns CRAS e relato de três usuárias.

A análise documental utilizada foi de abordagem orientada para o problema que consiste em formular questões por meio de outros métodos de pesquisa e depois pela consulta a fontes secundárias (BELL, 2008). Dentre as fontes deliberadas,

foram utilizadas algumas dissertações de mestrado já defendidas sobre o CRAS, com destaque para a de Perez (2009) e Andrade (2009) e os documentos disponibilizados pelo MDS em seu site. Como fontes inadvertidas, utilizou-se resoluções, leis, minutas de reunião e reportagens de jornais. Segundo Steren dos Santos (2009) estes documentos possibilitam compreender, ademais, o contexto histórico e socio-político no qual estão inseridos os sujeitos da pesquisa, considerando seu papel específico e as relações sociais das quais fazem parte.

Em uma pesquisa qualitativa, a entrevista caracteriza-se como um instrumento importante por possibilitar a produção de conteúdos fornecidos diretamente pelos sujeitos envolvidos no processo. O entrevistador pretende com esse instrumento esclarecer as informações pertinentes a seu objeto. Dessa forma, como fonte de informações, a entrevista fornece dados primários e secundários e pode ser estruturada, de acordo com Minayo (1996), de diversas maneiras, como a sondagem de opinião com questionário fechado, a entrevista semi-estruturada, a entrevista aberta, a entrevista não diretiva, a entrevista centrada. Nesta investigação utilizou-se a forma semi-estruturada individual com perguntas abertas, com o objetivo de possibilitar ao sujeito a oportunidade de se pronunciar sobre a temática em questão.

Durante a pesquisa, ao entrar em contato com o município, era solicitada uma entrevista com o gestor da proteção social básica por acreditar que ele deveria dispor de um panorama geral sobre a atuação dos CRAS em seu município. No entanto, principalmente nos municípios de pequeno porte, esse cargo não existe e quem se responsabiliza pela implementação e manutenção do(s) CRAS é muitas vezes o próprio coordenador da unidade. Portanto, apesar da minha indicação inicial, ficava a cargo da Secretaria Social² do município designar a pessoa mais adequada para a entrevista. O mesmo ocorreu com o local onde a entrevista seria realizada, pois em alguns municípios o servidor responsável pelo CRAS não trabalha na unidade e sim na sede da Secretaria, seja por falta de recursos físicos no CRAS ou por uma questão estratégica. Com exceção das entrevistas com as usuárias, as outras entrevistas foram gravadas com autorização da entrevistada e mais tarde transcritas. No caso das usuárias, realizou-se o registro escrito do que foi dito imediata-

² Secretaria Social foi a denominação escolhida para simplificar o entendimento, já que no caso da Assistência Social, muitos municípios dão nomes um pouco diferentes para enfatizar as suas áreas de atuação, como, por exemplo, em Salvador é Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão (SE-TAD) e em Camaçari, Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à pobreza (SEDES).

mente após o contato com as mulheres.

Para proteger com o anonimato os servidores que colaboraram concedendo a entrevista, optou-se por ocultar seus nomes e dos municípios da RMS. Desta forma, os municípios foram identificados por letras de forma aleatória:

Quadro 4: Gestoras entrevistadas.

Município	Entrevistado	Local
J (grande porte)	Assistente Social, Coordenadora Geral dos CRAS	Secretaria de Desenvolvimento Social
T (grande porte)	Assistente social, coordenadora da proteção social básica do município	Coordenação de Proteção Social Básica
Y (grande porte)	Secretária executiva, Coordenadora de Proteção Social Básica	Secretaria de Desenvolvimento Social
Z (pequeno porte)	Assistente Social, coordenadora do CRAS	CRAS
O (pequeno porte)	Psicóloga, coordenadora do CRAS	Secretaria de Desenvolvimento Social
X (pequeno porte)	Psicóloga, técnica do CRAS	CRAS
W (grande porte)	Assistente Social, Coordenadora de Proteção Social Básica	-

Fonte: Elaboração própria.

O município W não teve sua gestora entrevistada para a pesquisa desta dissertação. Ele foi justamente o que eu trabalho como servidora pública municipal desde 2009 enquanto psicóloga alocada na Secretaria de Saúde. A gestora de Proteção Social Básica do município em momento nenhum verbalizou que não iria colaborar, mas sempre dificultou os encontros ou marcou entrevistas em horários que, soube mais tarde, ela tinha ciência que não estaria no município. No entanto, justamente por fazer parte da rede de atores envolvidos com os CRAS, tive diversas oportunidades informais de observar as atividades dos técnicos e discutir com eles suas práticas, além de ter contato muito próximo com diversos usuários do programa que não se furtaram em compartilhar suas experiências comigo. Desta forma, apesar de não possuir a entrevista formal da responsável pela Proteção Social Básica, a dissertação está impregnada de minha experiência e observação justamente neste território.

Para uma ponderação dos dados obtidos a partir das entrevistas com as gestoras municipais, optou-se por entrevistar algumas usuárias. Para tanto, pediu-se as equipes do município W que indicassem usuários que tivessem sua trajetória de vida modificadas de alguma forma pelo contato com o CRAS de sua comunidade. A escolha pelo município W deu-se pela comodidade de acesso que a pesquisadora

teria as entrevistadas uma vez que trabalha no mesmo município. Foram indicadas cinco usuárias, sendo que três não puderam realizar as entrevistas. Além delas, uma entrevistada, a E.N. era atendida em psicoterapia individual pela pesquisadora e no momento de realização das entrevistas teve coincidentemente uma forte ligação com o CRAS que é cadastrada. Todas as entrevistas aconteceram em um consultório de um ambulatório da Secretaria de Saúde próximo a um dos CRAS do município.

Quadro 5: Usuárias entrevistadas.

Entrevistada	Idade	Ocupação	Família	Como tomou conhecimento do CRAS
A.P.	26	Desempregada	Casada, mora com o marido e três filhos menores de idade	Através do CREAS
E. N.	57	Costureira	Mãe de três filhos, dois moram com ela, além de três netos	Encaminhada por psicóloga da Secretaria de Saúde
R. S.	32	Operadora de caixa	Casada, mora com o marido e três filhos	Através de vizinhos

Fonte: Elaboração própria.

A consultora (quadro 6) foi contactada porque seu nome foi citado em três entrevistas com as gestoras. A entrevista ocorreu em seu escritório.

Quadro 6: Consultora entrevistada.

Entrevistada	Ocupação	Local da entrevista
M.P.	Consultora	Seu escritório em Salvador

Fonte: Elaboração própria.

2.5.1 Análise do material qualitativo

Com a intenção de que alguns temas centrais fossem abordados, o roteiro de entrevista com a gestora (anexo A) foi dividido em duas partes (sobre a gestora e sobre o(s) CRAS) e composto por quatro eixos estruturantes. O primeiro tinha o objetivo de captar a percepção da entrevistada sobre a articulação dos entes federados na gestão do CRAS, o segundo que ela descrevesse seu trabalho e a rotina do município, a terceira qual a sua percepção da função do CRAS e do SUAS e a última sobre avaliação e monitoramento. A escolha desses eixos deu-se a partir do objetivo final do trabalho que é propor uma dimensão qualitativa para o monitoramento do CRAS, portanto a intenção foi captar, a partir das entrevistas, pontos sensíveis na

gestão que pudessem mais tarde auxiliar a construção de um indicador qualitativo.

Para a análise do material qualitativo, o registro obtido com as entrevistas foi organizado em categorias. Para isso, foi realizada uma escuta repetida das entrevistas, o que auxiliou a apreensão das ideias centrais e ajudou a estabelecer categorias de análise.

As entrevistas com as usuárias (anexo B) partiram de alguns temas centrais: o que ela entende que é o CRAS, como chegou até ele, que mudanças percebeu em sua vida após o contato com o CRAS. E a entrevista com Mana Pinho, a consultora (anexo C), foi bastante semelhante a entrevista com as gestoras, embora não tivesse foco em um município específico, tendo em vista sua atuação em um grande número de municípios baianos.

Optou-se pela análise de conteúdo do material coletado. Segundo Cappelle et al (2003), a análise de conteúdo abrange as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens, a AC é uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social. Na AC o texto é um meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem.

A AC espera compreender o pensamento do sujeito através do conteúdo expresso no texto, numa concepção transparente de linguagem (diferente da análise de discurso); na sua utilização o que é visado no texto é justamente uma série de significações que o codificador detecta por meio dos indicadores que lhe estão ligados. Portanto, as leituras repetidas do material coletado, seguidas de reflexões inspiradas na análise de conteúdo, permitiram que fossem delimitadas cinco categorias de análise que são: a relação entre o CRAS, município, gestão estadual e federal; os ganhos da política social com o CRAS; a capacitação dos técnicos; as dificuldades de gestão; o entendimento do que é avaliação. A partir destas categorias, surgiram os desafios e caminhos do terceiro capítulo.

Cabe evidenciar que durante as entrevistas com as gestoras, houve boa recepção, embora em alguns municípios houvesse mais abertura para falar de seu trabalho, como as entrevistadas dos municípios O e X. Atribui-se isto ao fato de que ambas são psicólogas e pode ter havido uma identificação, além do que, a coordenação

nadora do município O já era conhecida, pois a pesquisadora fez parte da equipe do CRAS no ano de 2008. Ela não trabalhava com o CRAS nesta época, mas havia um contato próximo, pois coordenava as ações de infância e juventude, área de infância e juventude na Secretaria Social. A equipe de Proteção Social Básica do município T também demonstrou grande abertura a abordagem, assim como a consultora contactada, que demonstrou grande disponibilidade e interesse em conceder a entrevista, disponibilizar materiais e discutir suas opiniões.

Esta consultora tem formação inicial em pedagogia e começou a atuar na área em 2008, quando integrava a equipe da Secretaria Social do município onde morava e desenvolveu uma metodologia de trabalho para o CRAS. Nesse ano teve oportunidade de apresentar seu trabalho em uma Conferência Estadual de Assistência Estadual e gestores de vários municípios solicitaram sua opinião e ajuda na implantação do SUAS. Desde então tem se profissionalizado e atualmente dispõe de uma equipe de assessores que, junto com ela, atuam em na capacitação e consultoria em diversos municípios baianos.

2.6 O UNIVERSO AMOSTRAL

A escolha dos entrevistados foi baseada em uma amostra não probabilística. Universo é um conjunto de elementos que possuem as características que serão objeto de estudo e população amostral ou amostra é uma parte do universo (população), escolhida segundo algum critério de representatividade (VERGARA, 1998).

Uma amostra pode ser probabilística (baseada em procedimentos estatísticos) ou não probabilística (selecionadas por acessibilidade e tipicidade). Relativo ao tipo de amostra, utilizou-se a não probabilística, tendo como critérios específicos a escolha intencional no caso dos municípios, das gestoras e consultora entrevistada e amostragem “bola de neve” para as usuárias entrevistadas (REA; PARKER, 2000).

2.7 A AMOSTRA CONSTRUÍDA

No caso desta dissertação, do universo de 6.801 CRAS distribuídos por todo o país e 516 CRAS no estado da Bahia, escolheu-se a amostra dos 37 CRAS do Território de Identidade da região metropolitana de Salvador (RMS), pois, apesar da proximidade geográfica e de pertencerem ao mesmo Território de Identidade, os 10

municípios escolhidos têm perfis variados, o que pode enriquecer o trabalho com comparações a respeito dos diferentes estágios e problemas que cada um vem passando. O Território de Identidade RMS é composto pelos seguintes municípios, já assim sistematizados para se ter um panorama geral da diferença entre eles, desde o tamanho da população, níveis de gestão até as diferenças financeiras e de IDH.

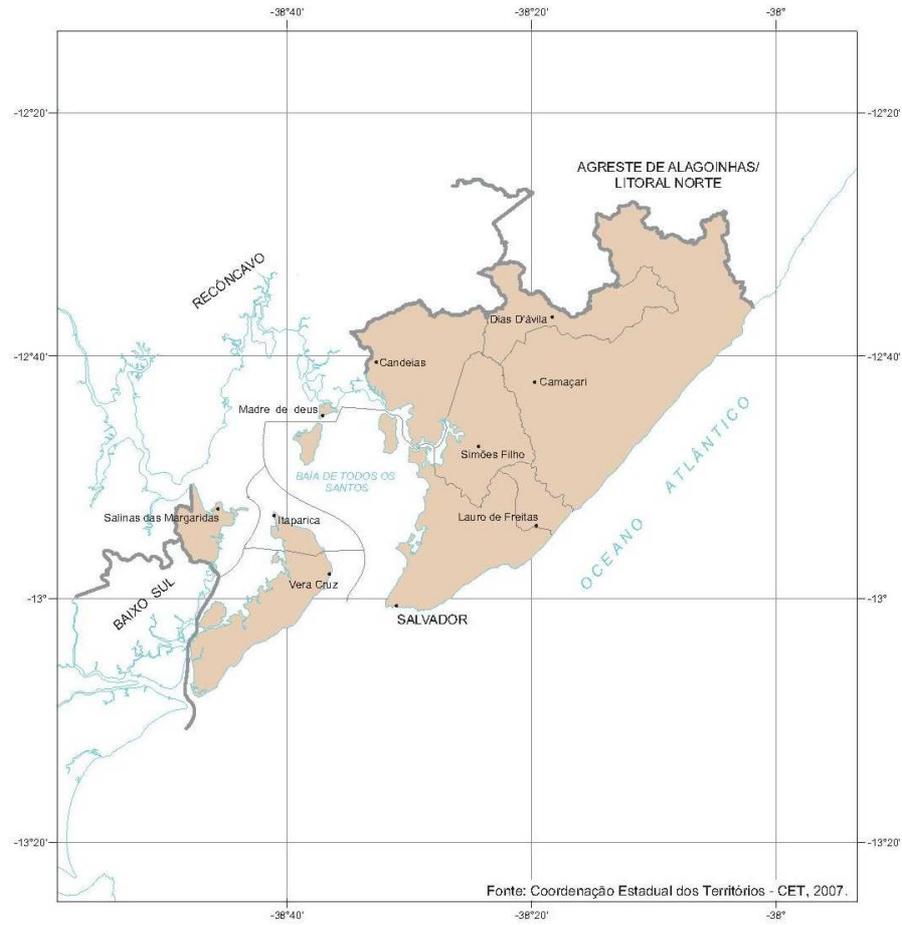
Quadro 7: Municípios da Região Metropolitana de Salvador

	Município	População	IDH	PIB	Nº de CRAS em funcionamento	Gestão
01	Salvador	2.998.056 (metrópole)	0,805	22.145.303.279	17	Plena
02	Camaçari	234.558 (grande porte)	0,734	10.340.459.810	5	Plena
03	Lauro de Freitas	156.936 (grande porte)	0,771	1.701.789.902	4	Plena
04	Simões Filho	116.662 (grande porte)	0,730	2.237.629.729	3	Básica
05	Candeias	81.699 (médio porte)	0,723	1.698.526.384	3	Básica
06	Dias d'Ávila	57.708 (médio porte)	0,732	984.983.534	1	Básica
07	Vera Cruz	37.539 (pequeno porte II)	0,704	126.685.743	1	Básica
08	Itaparica	20.796 (pequeno porte II)	0,712	69.766.898	1	Básica
09	Madre de Deus	16.783 (pequeno porte I)	0,740	124.735.178	1	Básica
10	Salinas da Margarida	14.194 (pequeno porte I)	0,659	40.968.000	1	Básica
TOTAL		3734931	0,731		37	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e MDS.

A RMS compreende os municípios de Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. No entanto, para este estudo, a divisão por Território de Identidade foi adotada, mesmo diferindo da divisão econômica mais clássica. A partir de 2006, o estado passou a adotar os Territórios de Identidade como critério de regionalização. Conceito baseado na obra de Milton Santos, a identidade cultural é entendida como o conjunto de elementos que configuram a fisionomia de um determinado território. A Bahia foi dividida, seguindo esse conceito, em 26 Territórios de Identidade. Tal categorização territorial foi escolhida pelo governo do estado da Bahia porque, em tese, prioriza as características comuns da região e o governo estadual pretende usar os Territórios de Identidade para nortear as políticas públicas do estado (SERPA, 2008).

Figura 2: Território de Identidade 26 (Região Metropolitana de Salvador).



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)

3 RESULTADOS DA PESQUISA: DESAFIOS E CAMINHOS ENCONTRADOS

A pretensão do CRAS de articular a proteção social no território onde atua, implica em uma série de desafios. Tais desafios exigem tecnologias de gestão adequadas para seu manejo, no entanto, pensar em instrumentos de gestão para a política social é um tema ainda novo, tendo em vista que os marcos legais e conceituais da assistência social no país são recentes e constantemente discutidos e reconstruídos (COUTO, 2009). Uma tecnologia de gestão é um modo razoavelmente claro de encaminhar e resolver problemas, informações e necessidades decisoriais do cotidiano, mas também as estratégicas, da dimensão da gestão, neste caso, relacionadas com os objetivos dos CRAS, os quais, por sua vez, deveriam estar intimamente relacionados com as demandas socioassistenciais do território. Colocar os princípios da LOAS em prática requer, do ponto de vista da gestão, uma política social que gere articulação intersetorial, complementaridade entre os vários atores que atuam em diferentes dimensões com o intuito do desenvolvimento social e a contínua formação de profissionais prontos para lidar com as demandas sociais surgidas em consonância com os princípios da LOAS.

Um diagnóstico objetivo da realidade social é o primeiro passo para uma atuação efetiva no desenvolvimento social e para tanto é preciso acesso a um banco de dados confiável (IBGE, CadÚnico, etc.) para a construção de um sistema de Vigilância Social (NOB/SUAS, 2005). Segundo Couto (2009) deve-se construir um aparato de conhecimento para evitar a “leitura moral da realidade social” por parte dos técnicos e gestores.

Nas entrevistas concedidas emergem as dificuldades cotidianas enfrentadas pelos CRAS da RMS, tais como a relação com as outras organizações que atuam no mesmo território. A construção da rede socioassistencial não é a simples reunião de entidades, mas um conjunto articulado de respostas para o enfrentamento de ques-

tões identificadas. Para tanto, exige-se uma gestão firme, mas que garanta a movimentação articulada de todos os envolvidos no sentido de uma melhor solução para as tensões que se apresentam.

O material coletado, proveniente das entrevistas realizadas, trazem a tona algumas tensões na gestão do CRAS. Estes problemas de gestão impedem que os esforços gastos neles sejam realocados para a gestão social do território, uma vez que muitos recursos são desperdiçados com a gestão do próprio equipamento.

Uma das incertezas facilmente destacadas no caso em estudo é a dificuldade de implementar uma política com o desenho inicial, pois há muitos atores envolvidos, vários níveis de governo, interesses divergentes em jogo e distância entre o sujeito que decide e o que implementa. Sobre a dificuldade de implementar o desenho inicial, destaca a gestora da proteção social básica do estado da Bahia:

[...] E aí a gente está adequando, vai se adequando, quando a gente vê um problema vê de que forma vamos resolver esse problema porque na realidade o MDS também é como se fosse um experimento, estou experimentando, Vamos ver o que dá certo, o que não dá certo, o que é nós vamos fazer para modificar. (Gestora Estadual)

A fala acima evidencia os desafios enfrentados na gestão que não tem uma receita pronta, mas o gestor é confrontado a cada instante com situações novas que exige criatividade e articulação com outras vozes para poder encontrar um caminho mais viável para problema inusitado. A gestão social enquanto campo de gestão depende da criação de instrumentos de gestão que favoreçam o diálogo entre vozes diversas, a participação e o empoderamento das pessoas visando a articulação entre os mais diferentes atores sociais (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008). O termo social agrega à gestão um espaço de relação dialógica onde a autoridade é compartilhada, portanto os instrumentos de gestão não são os mesmos instrumentos de gestão pública, que é baseada em parâmetros de racionalidade instrumental e técnica, de lógica racional-burocrática.

O DESAFIO DA GESTÃO DO TERRITÓRIO

A dificuldade de articulação com o território resulta em atividades fragmentadas que tem pouca ou nenhuma vinculação do serviço com a comunidade que deve atender. Para alcançar o objetivo de garantir o protagonismo da comunidade atendida é necessário que o CRAS tenha autonomia de gestão e não apenas reproduza as indicações vindas de esferas governamentais mais amplas, além de ser um espaço de participação dos usuários na construção de metodologias que possibilitem a sua

própria construção de autonomia.

Em relação ao CRAS, quando você cria uma unidade pública estatal, um centro de referência você também pontua naquela base territorial... hoje você um serviço que a população pode procurar. Então o centro de referência ele vem agregar a política em uma esfera onde a comunidade tá, que é uma base territorial e esse serviço eles chegam à comunidade, chegam à população, então começa a compreender assim: hoje é uma política, eu tenho um centro de referência onde eu posso me dirigir, onde eu posso ter acesso aos serviços, onde eu posso ser ouvido, onde eu posso ser encaminhado e com o objetivo principal que é fortalecer, prevenir de risco, porque eu fortaleço a minha comunidade... esses vínculos com o foco na família, eu evito as violações, eu evito um adolescente ou a criança em situação de trabalho, por aí vai. (Município T)

A relação da usuária entrevistada R.S. com o CRAS em que era referenciada ilustra bem o papel de facilitador de uma história de protagonismo do indivíduo. R.S. estava com diagnóstico de depressão, sem perspectiva de vida, ficava em casa, insatisfeita, cuidando dos filhos. Motivada por alguns vizinhos, procurou o CRAS, onde a equipe do PAIF a acolheu, encaminhou para atendimentos de saúde necessários (psiquiatria e psicologia), motivou o seu engajamento no tratamento indicado, apresentou os serviços oferecidos pela rede socioassistencial e ajudou-a a construir uma maneira de colocar seu maior sonho em prática: ter uma profissão. Para tanto, voltou a estudar a noite para terminar o segundo grau e durante o dia iniciou cursos de artesanato no próprio CRAS. Com o dinheiro arrecadado da venda do artesanato e com o fim do ensino médio, conseguiu pagar um curso profissionalizante e atualmente é operadora de caixa de uma grande rede de mercados. No momento da entrevista estava bastante motivada para prestar o vestibular.

A trajetória da usuária A.P, por outro lado, indica uma falta de diálogo do CRAS que a acolheu com o território que ocupa e com a rede socioassistencial que deveria ser a porta de entrada. Ela e o marido, preocupados com a indisciplina do filho, buscaram o CRAS da sua região para expor seus problemas. O técnico do PAIF que fez o acolhimento encaminhou a família para o Conselho Tutelar ao saber que o motivo da visita era a indisciplina de uma criança. O Conselho Tutelar, por sua vez, encaminhou para o CREAS que, ao ouvir a queixa, encaminhou a criança para atendimento psicológico oferecido pela Secretaria de Saúde. A.P. estava a tantos meses procurando ajuda que ao ser atendida pela psicóloga da Secretaria de Saúde seu filho já tinha melhorado o comportamento.

Certamente que no atendimento social não há como prever um acolhimento perfeito que resolva de uma só vez toda a problemática familiar, mas neste caso fi-

cou evidenciado que o CRAS funcionou como a porta de entrada para uma *via crucis* percorrida por A.P. e seu marido e não como uma unidade efetivadora da referência e contra-referência da rede socioassistencial.

Nas entrevistas, ficou evidente que a implantação do CRAS no território se confunde com a escolha de um imóvel adequado às normas do MDS sem, contudo uma preocupação com os critérios de escolha de um local adequado ou o diagnóstico do território:

Nesses locais, o próprio MDS ele determina a estrutura como deve ser um CRAS: novos, com imóveis novos se a gente for construir, ou aqueles imóveis... velhos imóveis a serem adaptados. Então hoje nós temos uma dificuldade muito grande de localizar imóveis nessas localidades. (Município T)

Até o momento estamos a procura de uma outra imobiliária porque o espaço, como eu já tinha lhe dito, o espaço é pequeno, pela dificuldade só encontramos essas casas que estão o CRAS hoje localizados, mas estamos a procura de encontrar um espaço maior pra ter a atividade do CRAS. (Município J)

Dificuldades foram muitas: imóveis adequados... até hoje a gente tem,... porque o município não possui imóvel próprio onde o CRAS tem que estar, que são nas áreas de vulnerabilidade, a gente vai até essa área pra tentar localizar um imóvel que tenha estruturamento para o CRAS. (Município Y)

E sobre a localização, as entrevistadas dos municípios menores destacaram que a localização do único CRAS do município em determinada área termina por focalizar seus atendimentos para a população que vive em seu entorno:

Olha, por fim o CRAS, realmente a sede do CRAS atende mais a região de... aquela região do entorno do CRAS. É claro que as pessoas de outras localidades vão muito lá. A gente tem um cadastro de pessoas inscritas, interessadas nos cursos de artesanato, informática [...] acontece que quando a gente for colocar pra funcionar esses cursos eu não sei como é que vai ser a frequência desse pessoal porque o custo é muito alto pra ir de uma localidade mais distante para lá, agora efetivamente o pessoal que mais frequenta é o pessoal do entorno. (Município O)

Também sobre este aspecto, a pesquisa de Xavier et al (2007) sobre a implantação do SUAS no município de Presidente Prudente, São Paulo, indicou critérios pouco claros para a escolha do local de implantação dos CRAS. Em ambos os casos, a utilização de dados que indiquem regiões de vulnerabilidade, a participação da população e de atores representativos do território deveriam estar acima da escolha do imóvel que se adapte melhor aos critérios estabelecidos pelo MDS, pois tal participação já indicaria que o equipamento ali implantado é um instrumento de polí-

tica pública que é construído com a participação da comunidade. Couto (2009) corrobora com tal pensamento ao indicar que é preciso repensar a intervenção das três esferas de governo uma vez que há uma necessidade de autonomia no diagnóstico, atendimento e reconhecimento das diferenças regionais.

O DESAFIO DA GESTÃO COMO ARTICULADORA DA MULTIPLICIDADE DE OBJETIVOS SOCIAIS

Ao se pensar em avaliar um objeto como o CRAS, é necessário levar em conta complexidades e incertezas próprias à tomada de decisão, ao invés de ignorá-las. Se a avaliação for compreendida como um meio para a aprendizagem, como é o caso deste trabalho, a complexidade exige do avaliador novas competências. Pode-se tomar como exemplo a definição do público beneficiário. No caso do CRAS, os técnicos empregados na proteção social básica também não estão sendo beneficiados pelo esforço governamental? Porque à medida que se implantam novos CRAS, o número de vagas de trabalho para assistentes sociais, psicólogos e profissões afins cresce significativamente. Além dos graus de complexidade cada vez maiores, Boullosa (2009) afirma que a construção de respostas pressupõe um modo de ver o mundo que nem sempre é claro, resultando em incertezas no processo decisório que influenciam o próprio desenho da pesquisa avaliativa.

A articulação da assistência social com outras políticas sociais, entre elas, educação e saúde, como parte de uma política mais ampla de desenvolvimento social deve procurar integrar ações e programas. No entanto, essa articulação na prática esbarra em entraves para a sua execução, como afirma a gestora estadual:

E eu acho que para a gente garantir a proteção social é preciso envolver mais gente, mais pessoas, mais políticas, saúde, educação, não só assistência, previdência e outras políticas. Porque eu acho que o tripé da nossa seguridade, montado em cima da Assistência, Educação e Previdência (sic). A educação fica muito fora. A educação não participa, tanto é que quando a gente forma GT, grupo de trabalho, eu não vejo a participação efetiva da educação. (Gestora Estadual)

A não participação da gestora da Proteção Social Básica do município W na pesquisa dá ênfase ao desafio que é articular uma rede intersetorial que funcione com eficiência e eficácia, como uma “estrutura orgânica” (Couto, 2009). Nas tentativas de contato, funcionou como um dificultador o fato desta pesquisadora estar alocada na Secretaria de Saúde do mesmo município, pois as diferentes secretarias funcionam de maneira separada, não há interlocução. Em conversas informais com outros servidores da Secretaria Social, ficou claro que há um duelo político entre os

dois secretários e colaborar com a pesquisa poderia significar mostrar fragilidades para um oponente. Em diversos momentos servidores lembraram a história de uma discussão pública entre os dois secretários em uma conferência municipal onde a secretária da Secretaria Social falou: “você cuida do seu povo que eu cuido do meu”. Tal posicionamento político partidário transforma o território em um lugar de tensões que não somam em nada na construção de uma política de direitos sólida que garanta a cidadania e autonomia dos cidadãos.

O DESAFIO DA GESTÃO COMO COORDENADORA DE NOVOS PROCESSOS COGNITIVOS E RELACIONAIS

O principal instrumento no trabalho social com famílias são os profissionais; dar importância a qualidade das condições de trabalho de quem atua na ponta se reflete na política de assistência social (ANDRADE; MATIAS, 2009). Corrobora com esta afirmação, Oswaldo Russo, então Secretário Nacional de Assistência Social, ao afirmar na apresentação da versão preliminar do guia Proteção Social Básica: orientações técnicas para o CRAS (2006) que o principal capital do CRAS é o humano, explicitando a importância da capacitação e valorização dos “assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais”. Contudo a prática tem demonstrado que tais profissionais têm pouca ou nenhuma capacitação para o trabalho na Proteção Social Básica, recebem baixos salários e por vezes sofrem constrangimento por parte da equipe política do município onde atuam. Tal realidade pode ser constatada na fala de uma das técnicas sociais da Secretaria do Estado:

[...] A rotatividade é alta. Você sabe que o assistente social até hoje não tem um piso salarial, estão lutando aí, passou, mas ainda faltam alguns processos. Então, por exemplo, o assistente social ele chega a um município ele trabalha em dois, três municípios. Aí o que é que faz? Você não faz trabalho dessa forma, para você trabalhar e criar um... para você reconhecer e a comunidade lhe reconhecer como um técnico dali daquele centro, em um ou dois dias você não faz isso. Você não faz isso de jeito nenhum! Tem técnico que trabalha vinte horas em um lugar, vinte horas no outro, tem gente que chega de manhã e sai de tarde, então eu acho que a gente não faz trabalho, um trabalho que está projetado para o PAIF. É muito difícil. O que é que acontece, além da rotatividade, as condições de trabalho muito ruins. É raro o município que pague bem ao técnico e que mantenha ele ali, por exemplo, 40 horas.

Não se devem confundir as funções do CRAS/PAIF, que deve atuar apenas no seu território, com as do gestor municipal, que deve organizar o SUAS em todo o município, porém em municípios de pequeno porte I e II, onde há somente um CRAS e pouca capacidade técnica dos gestores municipais, é complicado fazer tal distin-

ção. Este é o caso do município X, onde a coordenadora do CRAS ocupa um papel importante. Além da coordenação, ela está à frente dos Conselhos de Direito e encabeçou uma luta importante a favor dos idosos da região, a fim de que eles tivessem gratuidade no transporte:

A coordenadora daqui é Bombril. Nossa secretária não tem experiência, ela é pedagoga, então acaba que ela recorre muito à coordenadora, então fica aquela situação estica e puxa.

Sobre a relação com a gestão municipal, muitas destacaram a grande parceria exercida entre o CRAS e a Secretaria Social, de Saúde e Educação, sem a qual o trabalho não seria viável:

A Secretaria de Assistência é a maior parceira porque sem a Secretaria não damos continuidade ao trabalho. (Município J)
 Eu acredito que seja mais a rede municipal [a maior parceira]. A gente tem aqui uma parceria com o PSF [Programa de Saúde da Família], então assim é um dos nossos parceiros e os equipamentos da Assistência Social, sem dúvida. (Município Z)
 Os principais parceiros do CRAS, a Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde... a gente tem feito parceria mesmo mais com relação a usar os recursos da Secretaria de Educação. (Município O).

A partir dos excertos acima pode-se perceber que as principais demandas que se apresentam cotidianamente não se restringem apenas aos benefícios, programas ou serviços oferecidos unicamente no território do CRAS, mas são de fundamental importância as parcerias com outros programas ou órgãos do governo.

O DESAFIO DA GESTÃO NA AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PRÓPRIAS

É previsto pela NOB/SUAS que a capacitação dos gestores municipais e equipe técnica fique a cargo do estado, porém tais capacitações são raras. No caso da Bahia, a gestora estadual afirma que já foram realizados alguns encontros informativos, no entanto o estado carece de capacitações continuadas e que abarquem todos os atores envolvidos. Um problema para que tais capacitações ocorram é a já mencionada alta rotatividade das equipes porque, por mais que haja esforços para informar a todos sobre a Política de Assistência Social, sobre o CRAS, etc. há sempre uma renovação do quadro de funcionários, impedindo que as discussões avancem, já que é necessário voltar à etapa inicial. As capacitações oferecidas pelo MDS aos gestores estaduais da política também sofrem com a rotatividade, pois, nas mudanças de governo, as equipes costumam mudar e não transferir o conhecimento

aprendido.

O monitoramento e a avaliação das ações no âmbito municipal estão sob a responsabilidade do órgão gestor. Nesse sentido, foi perguntado às entrevistadas sobre instrumentos de avaliação e monitoramento próprios. As respostas obtidas indicam que nenhum dos municípios contactados tem a cultura de avaliação e monitoramento de suas práticas consolidada. O Censo CRAS é respondido de forma obrigatória, para evitar retaliações do Governo Federal, sem, no entanto, provocar questionamentos e mudanças das práticas.

O MDS construiu a Rede Nacional de Monitoramento da Assistência Social, RENMAS, que é um ambiente virtual de aprendizagem coletiva onde os gestores estaduais podem trocar experiências com outros gestores do país, bem como receber informações e dar sugestões para o Ministério. Porém, essa rede tem pouquíssimo acesso. Acredita-se que, além das dificuldades habituais com o uso de ferramentas da web, existe o receio de que as práticas mal executadas por algum município podem sofrer sanções ao serem detalhadas em um espaço disponibilizado pelo Ministério que, entre outras funções, deve fiscalizar os outros entes federados.

A capacitação dos técnicos foi um dos pontos mais comentados de todas as entrevistas. Seja pela alta rotatividade dos servidores que não tem vínculos empregatícios sólidos ou por falta de oportunidades, a maioria dos municípios queixam-se de não ter capacitações adequadas:

[Capacitação] Do CRAS? Não. Nunca houve, nem ProJovem, o pessoal do ProJovem até hoje está sem capacitação. Ó, o que a gente tem feito aqui, a gente estipulou um dia agora em abril que eu entrei, a gente reservou um horário que a gente fecha a tarde, de manhã tem reunião de avaliação e planejamento do ProJovem e de tarde a gente tem do CRAS e a gente vai fazer de quinze em quinze um grupo de estudo. (Município O)

Não, desde que eu cheguei aqui não. (Município X)

Bom, a maioria da equipe que está agora, temos uma equipe nova, eles nunca receberam uma capacitação específica pra CRAS. (Município Y)

A gente não passou por nenhuma capacitação, formação, nenhuma do estado. Inclusive a gente recebeu o convite para participar agora. A SEDES estaria fazendo a capacitação para os funcionários do CRAS, a equipe do CRAS, mas até agora a gente... já encaminhamos nossa relação e estamos aguardando. Então a gente não passou por nenhuma formação. Por aqui. Mas em outros municípios... eu já participei. (Município Z)

Por outro lado, há uma oferta de capacitação que pode não ser conhecida pela totalidade dos gestores municipais. Todavia, na prática, nem sempre esta oferta é sistematizada, de modo a mudar as condições gerais de competências de gestão dos gestores do CRAS, como mostra a gestora do município J.

Tem! É só na realidade a gente solicitar. Geralmente o governo do estado abre os CRAS, tem a expansão dos CRAS, aí eles faziam dois dias de capacitação lá na SEDES, no CAB, no Centro Administrativo, mas como não teve o ano passado, eu solicitei, solicitamos pra ter a capacitação e aí veio Rose que ela é da Proteção Social Básica e uma das responsáveis para fiscalizar o CRAS do estado da Bahia e ela veio capacitar os técnicos. (Município J)

Há também a iniciativa do próprio município, neste caso de grande porte, no qual está alocada a Coordenação de Proteção Social Básica, que oferece um programa de capacitação continuada aos seus servidores, conforme fala a seguir:

Continuadamente, como a própria política e a própria NOB RH, a gente tem um programa de capacitação do CRAS e PROJOVEM, então assim, no ano passado tivemos diversas capacitações e esse ano, essas demandas são levantadas pelos trabalhadores, tanto pelo psicólogo, quanto pelos assistentes sociais e inclusive hoje a gente já tá estendendo essa capacitação para os apoios e para as pessoas que trabalham na limpeza do CRAS. (Município T)

Atualmente, nos municípios da RMS há duas empresas de consultoria prestando serviço. Uma delas é a entrevistada Mana Pinho e a outra a Juspopuli. Mana Pinho e Associados presta serviços desde 2005 como pessoa física e em 2008 abriu uma empresa de consultoria que atua auxiliando o gestor na regulação da política municipal de assistência social, gestão orçamentária e financeira do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e Fundo Municipal para a Infância e Adolescência (FIA), gestão do controle social e gestão dos serviços socioassistenciais, incluindo os programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A Juspopuli é uma organização sem fins lucrativos criada em 2001 que atua na formação e capacitação, consultoria na área social, execução de projetos sociais e, principalmente, na instalação de escritórios populares de mediação de conflitos e orientação sobre direitos.

Núcleos de mediação de conflitos têm funcionado nos CRAS de dois municípios da RMS. Mediação e conciliação são formas de acesso à Justiça alternativas em relação ao Poder Judiciário, na medida em que possibilitam uma composição de interesses, promovem a pacificação entre as partes evitando o agravamento do conflito (NASCIMENTO et al, 2007). A mediação é a forma pela qual as partes, auxiliadas por um mediador e de forma voluntária, chegam a um acordo. Os núcleos de mediação de conflito que tem funcionado nos CRAS contam com estagiários de Direito e pelo menos um técnico da equipe do PAIF que fez a formação da Juspopuli para atuar em conflitos familiares, de vizinhança, de consumo, trabalhistas, entre

outros. Foi uma parceria firmada entre os municípios e a organização, porque estes perceberam a grande demanda para a medição de conflitos que chegava aos CRAS:

A gente procurou, né? Trabalhar com mediação de conflitos. Porque na verdade é uma situação que ocorre, geralmente chega muito no CRAS essa demanda, problemas familiares, ela chega com um problema concreto a nível de uma outra coisa que você vai ver, no atendimento que essa família, que o problema tá lá na família, existe uma questão de conflito, seja na família ou na vizinhança, então a gente capacitou nesse sentido. Uma das capacitações foi essa, inclusive hoje a gente tá já fortalecendo essa parceria para o escritório de mediação, alguns CRAS já estão atendendo. (Município T)

Já tá funcionando [a mediação de conflitos], tem um estagiário de Direito, tem um psicólogo que foi capacitado pela Juspopuli para fazer mediação e mais duas pessoas do CRAS mesmo, do quadro do CRAS. (Município Y)

Esta, por exemplo, é uma tecnologia de gestão (o núcleo de mediação), mas que requer outras tecnologias ou instrumentos menores, como metodologias específicas acompanhamento do trabalho, rotinas de sistematização e gestão das informações, momentos de avaliação, fóruns de troca, capacitação, dentre outros. O depoimento mostra o quão informal é a condução e, sobretudo, iniciativa.

A avaliação e o monitoramento são reconhecidamente duas tecnologias de gestão capazes de deixar o ciclo da gestão mais claro, ajudando na tomada de decisão, uma vez que o produto da avaliação e monitoramento servem para alimentar novos processos de aprendizagem. No entanto, o Censo CRAS torna-se obsoleto na dimensão cognitiva, pois alguns gestores não vêem sentido na participação além de evitar uma punição:

É um pouquinho complexo aquele Censo porque assim... a maioria, pelo menos aqui a gente tem dificuldade de, de... é bastante detalhado e a gente não tem instrumento, não tem sistema, então tudo fica... a gente tenta criar um instrumento que consiga responder aquilo, agora a gente tá adequando os nossos relatórios mensais aquele censo, a gente pegou o censo e virou um relatório quantitativo. Todo mês responde tudo aquilo ali pra no final do processo, os dados do monitoramento a gente já tá com os dados. Mas eu acho muito detalhado e... eu acho que a maioria dos CRAS não tem como responder aquilo de forma mais automática, mais otimizado, que é muito detalhe e... sem a gente ter os instrumentos adequados. Agora que a gente conseguiu levar internet pra os CRAS com o G3, né? Mas eu acho que tem municípios que é mais complicado até responder aquele Censo. (Município Y)

Contrariamente ao posicionamento do Município Y, o município T destacou a importância do censo CRAS no monitoramento dos serviços prestados:

Olhe só, o Censo CRAS, ele é um instrumento importante porque ele avalia em todos os aspectos como é que tá se dando a política dentro do municí-

pio. É uma forma de controle também porque é importante e com isso ele vai aos poucos ajustando porque, assim, os serviços eles foram... a política ela vem com a proposta dos CRAS, dos CREAS e aos poucos ela vem melhorando, se organizando, vem começando a monitorar esses serviços que são prestados. Porque esses serviços, eles precisam ser prestados com qualidade e o município detém funcionalidades para tal, então assim, o Censo CRAS, a gente precisa aos poucos tá, assim, existe uma determinação da NOB RH de equipe mínima, então o Censo CRAS ele vem... atualmente ele já tá dizendo: "olha, você não tá lá, você não tá com essa equipe". (...) Então aos poucos, é... ele começa a ver é... indicadores de melhoria, para melhorar situações que são detectadas para melhoria dos CRAS, então em relação à acessibilidade, em relação às equipes, em relação aos serviços que estão sendo ofertados, então é importante nesse sentido.

O gestor do Município T ainda destaca o retorno que o Censo CRAS traz ao município:

Ainda que o município venha a ser penalizado, é uma forma de garantir porque o gestor, ele começa a se sentir obrigado, aí ele teria que cumprir e até pouco tempo atrás, não se havia ainda o descumprimento de condicionalidades, então a partir do momento que o Censo CRAS, que você acaba tendo um índice de desenvolvimento do CRAS, você começa a pontuar... o próprio MDS, ele também vê o que é preciso, não é? De demanda desse município, onde tá ofertando para esses municípios e por outro lado, o município, ele tem a obrigatoriedade de tá cumprindo, ele precisa, porque por muito tempo os municípios, eles se isentam de pactuar, muitos municípios. Não querem co-financiar, tudo é do recurso federal, mas a partir do momento que você começa a dizer: "olhe, você vai perder dinheiro porque você não tem equipe de referência...". Quando você na CIT, que é a Comissão Inter-gestora Tripartite do ano passado ele disse: "olhe, você tem um prazo até tanto para adequar seu CRAS à acessibilidade, você tem até 2013 para que os coordenadores de CRAS sejam concursados". (Município T)

É possível perceber que as diversas concepções que a avaliação e monitoramento assumem em cada território variam de acordo com a percepção pessoal de avaliação de cada gestor, sendo necessário, a nosso ver, uma política de esclarecimento acerca do objetivo e benefícios práticos do instrumento.

A avaliação e monitoramento é um instrumento da política de assistência social que tem importância estratégica para a gestão na medida em que permite acompanhar objetivos e metas previstos de forma orientada, possibilitando identificar eventuais falhas ou equívocos, a reverter tomada de decisões pouco exitosas, controle do uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, um redirecionamento das ações. Em contrapartida, a avaliação e monitoramento constitui-se igualmente como um mecanismo de controle social, na medida em que deixa à mostra resultados da gestão, permitindo à sociedade civil, avaliar a ação do Estado e dos municípios em relação ao andamento da política.

O DESAFIO DA GESTÃO COMO UMA ATIVIDADE POLÍTICA

Um dos desafios mais importantes enfrentados são as relações entre o antigo modelo de assistência social que ainda está presente, tais como o patrimonialismo, primeiro-damismo e clientelismo, com as mudanças propostas pela política social em curso. O próprio MDS, no volume primeiro da publicação *CapacitaSuas* (2008), chama a atenção para a “modernização conservadora, sem rompimento expressivo com o passado” (p.31). Uma saída possível seria a qualificação dos trabalhadores da área para conseguir enfrentar as pressões e cooptações políticas. Sobre tal situação, refere a gestora estadual:

[...] existe também uma coisa que eu noto muito: eu sou técnica, eu não sou política no sentido de político-partidária, a gente é política no momento em que a gente dialoga com o outro, quando a gente tem um diálogo para que a gente possa consolidar determinadas coisas, mas o que acontece é o seguinte: às vezes existe o cunho político e também partidário. (Gestora estadual)

Em apenas dois municípios houve relatos de interferência do gestor municipal entendida pelas entrevistadas como deletérias ao trabalho desenvolvido:

De início a dificuldade [para a implantação do CRAS] foi realmente... o que a gente viu enquanto técnico foi a questão política mesmo, não é? Um impasse político... havia já um desgaste político com a secretária de desenvolvimento social e o gestor municipal que inviabilizou. Com a mudança de secretária, entrando uma outra secretária que tinha uma afinidade política, então a implantação do CRAS foi imediata. (Município O)

Por outro lado, este mesmo problema adquire outras dimensões quando observado através da visão conceitual do assistencialismo. Assistencialismo pode ser definido como uma deformação dos direitos socioassistenciais que passam a ser ofertados como benesses. Muitos autores o relacionam as práticas de gestão dos problemas sociais na América Latina, não só no Brasil. A superação desta relação, amplamente vista como problemática pela literatura e pela sociedade em geral, parece ser um dos grandes entraves para uma prática de uma gestão mais democrática e plural da assistência social no Brasil do século XXI. Como uma tentativa de desvincular os direitos sociais das práticas assistencialistas, os técnicos do CRAS evitam qualquer entrega de benefícios materiais, no entanto, a gestão político partidária consegue driblar a rede do SUAS. Ao ser perguntada se havia entrega de benesses para os usuários, a gestora do município Z afirma: “Aqui não, a gente encaminha para a secretaria”; porém destaca a dificuldade encontrada em desvencilhar a

Assistência Social do assistencialismo:

Eu acho que... é... justamente mostrar para o usuário que aqui não é só um equipamento de buscar um benefício eventual. Então assim, eles trazem muito esse demanda para a gente. Eu vim aqui pegar minha cesta. Cadê minha cesta? Então a gente tenta desconstruir justamente isso. Aqui é um equipamento que é para o atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade, a gente identifica isso, mas que outros serviços também são ofertados. E eu acho que nosso grande desafio é fazer esse link. De mostrar qual é a proposta do CRAS, de qualificação de valorização desse usuário, para que ele saia dessa condição de só ser usuário e passe a gerir sua própria vida, seu próprio sustento, então eu acredito que é um dos grandes desafios nossos ultimamente [...] (Município Z)

É importante destacar que a concessão do benefício eventual é um direito garantido pela LOAS (art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), no entanto, é a brecha mais facilmente encontrada para a prática de assistencialismo. Eles são direitos sociais instituídos legalmente com caráter suplementar e provisório e são prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de morte, nascimento, calamidade pública e situações de vulnerabilidade temporária. No município X foi encontrado o relato mais dispare do uso deste direito:

Toda sexta-feira o prefeito vem aqui, então o prefeito tá aqui pra atender a população. Aqui no CRAS. Ele fica ali [aponta para a recepção] atendendo a população e... na verdade, assim, concede algumas coisas, outras coisas não, muitas pessoas tem o acesso ao prefeito. Interessante. A secretária também atende dia de sexta-feira a população. Então assim, eu acredito que as pessoas conseguem, né? Claro, com dificuldades, mas conseguem ter um acesso e conseguem ter o que querem. Assim, a autonomia pro sujeito eu acho que ela é prejudicada dessa forma, entende? Então eu acho que teria que se pegar mais nisso. (Município X)

Tomando como base os dados relatados em uma minuta de reunião divulgada pelo Conselho Regional de Psicologia com psicólogas trabalhadoras do CRAS em 25 municípios baianos, pode-se perceber que elas levantam questões que não apareceriam no Censo CRAS, mas que dificultam a gestão do CRAS, como o exemplo abaixo:

Há um desconhecimento dos(as) gestores(as) sobre a política – ainda percebida como filantropia – o que repercute em baixos investimentos nos CRAS, ou mesmo em desvio da verba que o município recebe para outras atividades. Algumas(ns) profissionais convivem com uma mudança constante de gestores(as), o que gera uma ruptura das ações e ameaças de demissão. (CRP 03, 2010)

A consultora destacou a formação diferente dos técnicos novos como um oponente de sucesso ao assistencialismo de outra época. O que fica evidenciado na

fala é que há uma consciência ética e política em construção, por compreender a política social como um direito social de cada cidadão e não como um veículo de assistencialismo:

Mas hoje a gente começa a perceber que o assistencialismo tá ficando cada vez mais no passado, cada vez mais no passado e eu acho que com a regulação imposta agora, o decreto 6.307, a própria resolução, tanto a 212 como a 39³. Eu acho que ela vem fortalecendo, e também a gente começa a perceber que tá nascendo técnicos com outro perfil porque eu acho que antes os técnicos aceitavam mais com medo de perder o emprego, agora o técnico, ele consegue ficar menos tutelado, ele sabe que hoje o mercado de trabalho tá bem melhor do que ontem. Então ele sabe que se ele fizer uma coisa errada vai ser ruim pra ele, pra história dele enquanto história profissional dele porque pode ser que manche ele até a própria consciência ética, política do técnico vai ficar cada vez mais forte. Então acho que até isso começa também a frear essa intervenção mais política, política partidária, essa intervenção. (Mana Pinho)

Um aspecto provavelmente pouco resolvido e mais tenso do processo de gestão tripartite parece ter raízes ainda mais profundas, pois, de certa forma, nem a Constituição conseguiu resolver o problema dos limites e da natureza e competências dos entes federados autônomos: estado, união e municípios. O SUAS, criado na intersetorialidade, diversas vezes deixa brechas nas competências dos entes federados que deveriam seguir os conceitos de subsidiariedade, integralidade e complementaridade. Tal fato reverbera diretamente na gestão do CRAS, pois não fica claro, por exemplo, que ente federado é responsável pela capacitação continuada das equipes. A avaliação e monitoramento também sofrem esta influência, uma vez que sendo realizado o Censo CRAS pela União, a impressão errônea que pode ficar é que promover avaliação e monitoramento em outras instâncias seria ferir os princípios do SUAS, repetindo ações.

Então eu acho que, assim, cada município ele precisa estabelecer o seu sistema de monitoramento, o estado precisa ter um sistema de monitoramento que seja mais real e o governo federal também. Acho que o governo federal já começou. No momento que ele faz os Censos, no momento que estabelece toda aquela rede SUASweb, todo aquele sistema de informação. A gente sabe que os municípios não tem a potência financeira que o governo federal tem, que o governo do estado tem. Nem o estado tem a potência do município, mas eu acho que dentro da sua condição é necessário que você pelo menos estabeleça as metas. Bora começar bem de lentinho. Bem, qual vai ser nossa meta para os próximos três meses? O que é que a gente conseguiu alcançar? Que resultado a gente conseguiu produzir? (Mana Pinho)

³ O decreto Nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, a resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006 e a resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010, dispõem sobre benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social.

A política da descentralização e das tarefas compartilhadas pelos entes federados numa gestão intergovernamental são destacadas por uma entrevistada:

Como a própria Lei Orgânica da Assistência Social fala, a própria... a política de Assistência, ela é... acaba sendo, existe aí três entes federados que contribuem para esse... para o funcionamento dos serviços, então assim, o Governo Federal ele entra com a contrapartida de recurso, o estado por sua vez ele coordena, acompanha e também muitas vezes financia serviços e o município executa diretamente. [...] Cada um com o seu papel e assim a gente vai trabalhando de forma aproximada e executando serviços. (Município T)

O que eu sei é que o Governo Federal é o proponente da política, que ele financia, o estado é o que monitora, é o que capacita, é o que dá suporte e o município é o que executa, então assim a gente estaria com a função de executar o programa, a gente pactuou, a gente assinou que estaria, aceitaria o programa, estaria implementando o CRAS, ou outro programa que seja que venha do governo federal, o estado estaria com a responsabilidade de capacitar os municípios, de capacitar a gente, de assessorar e de monitorar de avaliar se está acontecendo, se não está, de pedir as informações, devia fazer a vistoria e fiscalização e o governo federal de estar normatizando, de estar dando as diretrizes básicas e as diretrizes de funcionamento e de estar financiando, co-financiando porque tem o financiamento também estadual, tem o suporte, mas o financiamento maior...

O município ele, a contrapartida é o espaço físico todo equipado, o pagamento de todas as despesas do espaço, muitos materiais, muitos equipamentos que não podem ser adquiridos com os recursos do CRAS são obtidos com os recursos da prefeitura mesmo, então muito equipamento que a gente pediu de mesa, armário, computador, televisão, DVD, som... tudo isso é contrapartida do município, então é essa a contrapartida.

No que tange a relação com a gestão estadual, as opiniões se diversificaram. Algumas posições foram positivas:

Bom, é uma relação legal. A gente tem... nunca teve nenhuma dificuldade. Eles estão sempre fazendo o papel deles, dando o suporte necessário no que a gente precisa, no que é necessário, no que é solicitado, não tem... é tranquilo, não tem problema nenhum. (Município Y)

Apesar de ressaltada uma boa relação do município com os estado, percebe-se também, em alguns casos, uma preferência de contato com a gestão federal justificado pelos gestores pela facilidade de acesso à informação e orientação:

O diálogo do município com o estado... a gente nunca teve problema nenhum, geralmente porque assim, o papel do estado, ele é mais é de estar... coordenando a nível de... tá ofertando capacitações, acompanhando, né? Também fiscalizando... eu não vejo nenhum tipo de dificuldade. **Até porque é... a nossa interlocução, ela é muito direta com o governo federal, muito direta,** [...] ele [o estado] acaba centrando suas ações mais no interior, é? Mas nós temos uma boa relação com o estado é... não acredito que a gente tenha nada... muito mais de cooperação. (Município T, grifo nosso)

A parceria que a gente tem é assim... mais quando o CRAS e o ProJovem quando eu quero alguma referencia, eu sinceramente prefiro mais um contato com o Governo Federal do que com o estado, eu acho que o acesso à informação, a orientação, eu tenho tido maior com o Ministério do que com o estado. (Município O)

Apesar de muitas dificuldades relatadas na implantação e execução das atividades do CRAS, todas foram unânimes em destacar sua importância.

Com certeza [foi um avanço para a política social], eu acho que o CRAS, o CREAS, foi uma para o setor social tá sendo promovida. A proteção social básica, a proteção social especial... eu acho que são estratégias espetaculares mesmo de diagnosticar de propor alternativas, de propor ações, eu acho que é perfeito, eu acho que o grande ponto da atual gestão federal tem sido a política social, o SUAS. (Município O)

Trouxe porque ele é a porta de entrada para o público de assistência social, então embora... a assistência social para a comunidade... levou os profissionais para usuários. eu acho que teve um avanço muito grande. (Município Y)

Com certeza, só em a política de assistência social ser reconhecida como uma política de direito, eu acredito que sim. O CRAS veio justamente para fortalecer isso, para tirar aquela cultura do assistencialismo e para resgatar de fato um espaço de reconhecimento da cidadania do indivíduo porque aqui a gente vê que os nossos serviços que são ofertados são visando isso, a qualificação, a cidadania, a valorização desse indivíduo, a auto-estima. O CRAS tá no caminho. A trajetória é larga, é longa, mas a gente tem conseguido já emancipar algumas famílias. (Município Z)

[...] eu acho que foi uma grande contribuição, eu acho que de fato ele é um alicerce, eu acho que assim, a maior contribuição da casa da família, que virou CRAS, foi que naquela época, em 2001, a gente começou a perceber que tinha que existir o órgão gestor da política e que tinha que existir as unidades de atendimento e isso começou com a Casa da Família, né? Quando a gente dizia: bem, a secretaria tem essa política, a Casa da Família organiza a política, executa essa política, então eu acho que esse foi o grande ganho, a gente conseguir enxergar que tinha que existir dois núcleos. Não que a Casa da Família estivesse em um patamar hierárquico da Secretaria, não. É como se... se a gente for pensar em planejamento estratégico, é como se a Secretaria tivesse em um nível estratégico e a Casa da Família estivesse no nível tático... (Mana Pinho).

Como visto, a operacionalização da gestão político-administrativa da Assistência Social deve levar em conta a divisão de competências e responsabilidades de cada ente federado na implementação da assistência social como uma política pública afiançadora de direitos. Deve se realizar por meio de uma estrutura transparente que responda às necessidades sociais e coletivas, sendo asseguradas aos cidadãos brasileiros a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade. Políticas contrárias a esta diretriz violam a proteção social de assistência social, a promoção do desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania.

PRIMEIRAS OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS

Para além de todos os problemas de gestão enfrentados pelo CRAS, é significativo destacar que ele já ocupa um lugar sólido e tem indiscutível importância pelo menos entre os técnicos sociais.

Sim, eu acho o CRAS importantíssimo, ele é a porta de entrada realmente da Assistência Social, é aqui que as pessoas batem, sabe? Pra que a gente encaminhe e é importante essa referência, o CRAS é a casa da família e é importante que as pessoas venham, tenham essa área verde, tenham com quem falar, com quem ser acolhido. (Município X)

Além das dimensões de análise expostas acima, é importante destacar a impressão dada, principalmente nos municípios de menor porte, que o CRAS é uma espécie de simulacro de um equipamento em pleno funcionamento. Durante a pesquisa, foram visitados pelo menos 10 CRAS da RMS durante o período das entrevistas em horários e períodos distintos e chamou a atenção a falta de usuários no local e a dificuldade em encontrar o CRAS em municípios desconhecidos. No contato telefônico para confirmar o local das entrevistas, as gestoras diziam algo como: “pergunte as pessoas onde fica o lugar que encaminha para o Bolsa Família [...]”. Essa consideração é importante porque o CRAS deve ser uma referência clara nos municípios, tendo em vista que é a “porta de entrada” de tantos serviços. A consultora entrevistada entende que o CRAS tem que funcionar como uma referência clara no território:

É necessário que a gente estabeleça o CRAS como um centro de referência nesse porte, que a própria comunidade reconheça aquele CRAS como essencial para a sua vida e que ninguém pode mexer nele, que ele é vital para a comunidade que nem um posto de saúde e a gente ainda não conseguiu atingir essa consciência, a gente não conseguiu talvez atingir essa efetividade, entendeu? (Consultora entrevistada)

Na fala das entrevistadas dos municípios de pequeno porte é possível notar que a equipe planeja ações na expectativa de conseguir recursos para pô-los em prática:

A gente tá com pré-inscrições e tudo planejado pra fazer cursos de artesanato, reciclagem, pra adultos, idosos, grupos específicos de idosos, a gente tem um curso planejado, tá só esperando o material chegar de restauração de móveis para homens que tudo é com Júlia no caso. Tem dois grupos planejados que a gente já tá inscrevendo pra o assistente social que é um grupo de formação cidadã para adolescentes e jovens e um grupo de história pra crianças que ele vai trabalhar a questão de cidadania, mas através de contação de história pra crianças, a gente já tá inscrevendo para esse. (Município O)

Então, eu comecei a fazer projetos de grupo de mulheres porque aqui a gente não faz atendimento psicoterapêutico, né? Então, as pessoas vinham, a gente atendia e teria que incluir essas pessoas em um grupo e eu não tinha como incluir essas pessoas num grupo, né? Então eu comecei a fazer projeto, projeto pro grupo de mulheres, projeto para o grupo de crianças, comecei a ver professores... professores para darem aulas para as crianças de música... aqui a gente tem uma demanda de agressividade muito grande. (Município X)

A gente ainda tá na fase de implantação dos cursos, né? É... manicure, acredito que a primeira turma esteja formando agora. Porque ainda não começou nenhum grupo, né? De... de qualificação profissional, inclusive a gente tá fazendo também a seleção das famílias pro Passo a Passo... (Município Z)

Talvez pela falta de alta rotatividade dos técnicos e por não haver um procedimento claro para que as experiências possam ser transmitidas de um técnico antigo para o novo que vai ocupar seu lugar, a impressão é que o trabalho está sempre no começo, independente do tempo que o CRAS foi implantado. Esta pesquisadora participei da equipe que implantou o CRAS em dois dos municípios entrevistados (Município J em 2007 e Município O em 2008) e a surpresa foi perceber que as equipes novas estavam envolvidas com as mesmas dificuldades e tentando as mesmas estratégias que a equipe que fazia parte há três, quatro anos atrás.

Um ulterior problema que precisa ser enfrentado concerne ao isolamento institucional que muitos dos CRAS vivenciam. Os problemas que decorrem de tal isolamento são muitos. No plano organizacional, por exemplo, o CRAS do município O sofre com a falta de recursos e faz com que a equipe, já incompleta, tenha que se deslocar para outras unidades da prefeitura no intuito de realizar as atividades mais simples, como digitar um relatório. Por fim, no plano talvez mais importante de um processo de gestão que se pretende inovador, que é o plano da aprendizagem, este isolamento institucional acaba funcionando exatamente como freio de tal processo. Na pesquisa realizada, observou-se, por exemplo, que o CRAS dos municípios Y e Z praticamente desconheciam os processo e quase mesmo a existência dos CRAS do mesmo Território de Identidade. Em alguns poucos casos, ainda há alguma troca no plano informal, por proximidade entre técnicos ou por alguma outra coincidência. Todavia, a não existência de mecanismos concretos e formais de rede acaba por impedir importantes trocas de problematizações e de possíveis soluções locais.

Algumas fizeram comparações entre o modelo CRAS e o que de fato vivenciam, evidenciando uma realidade preocupante na medida em verificamos que o CRAS como instrumento de mudança da realidade social funciona também de forma

precária, o que pode prejudicar bastante o trabalho de assistência a que se propõe:

[...] eu acho que o CRAS trouxe benefícios muito grandes para a política de Assistência, mas enquanto ideologia. Tem muitas coisas que estão só no papel ainda, eu acho que tem muitos CRAS ainda pelo Brasil interior funcionando de forma muito legal, mas eu acho que ainda há muito que se melhorar, há muito, como eu te falei no começo, que se dá essa autonomia pro sujeito, eu acho que a gente quer manter as pessoas ativas. (Município X)

Eu acho que se funcionasse, funcionaria. Se realmente a gente tivesse CRAS funcionando como deveria funcionar, seria mesmo porque é um lugar de articulação mesmo com o setor governamental, não governamental, tudo, desde famílias a entidades, então é realmente um espaço adequado para fazer essa rede, a questão é funcionar. (Município O)

Outra dificuldade citada foi a falta de concurso público para a montagem de uma equipe técnica que fique mais tempo atuando no município:

Nossa diretora é funcionária pública, com comprometimento com a Política, eu e as outras coordenadoras das outras proteções somos todas também funcionárias públicas, então houve um ganho pro serviço, foi um ganho porque a gente tem um compromisso com essa população, é o que a gente acredita, o que a gente milita. E assim, a gente tem... é assim, o município hoje qual é a nossa luta? É o concurso público. Para que? Para os CRAS, para os CREAS, para o CREPOP... (Município T)

[...] a gente tem a contratação de pessoal extremamente fragilizada, o pessoal que trabalha, que atua no município com serviços sócio assistenciais é um pessoal que é quase quarteirizado. Não tem direito a nada, tem muitas responsabilidades, salários extremamente pequenos e ainda com atraso. E aí fica aquele, aquela coisa do quem dá mais. O município que der mais eu vou embora. Então aí eu fico pensando: como que eu posso fazer um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos se eu própria como técnica não crio vínculo com aquela comunidade? Então passa por aí, eu acho que passa pelo compromisso político do gestor ou da gestora da assistência do município ou do estado. (Mana Pinho)

A entrevistada do *município O* resumiu bem o que ela enxerga como a dificuldade da gestão do CRAS:

A gente sabe que a cara de uma entidade é a cara de sua gestão, isso é muito claro, na psicologia organizacional a gente vê isso, a gente avaliar uma organização que tem uma cultura organizacional, mas muito daquela cultura tem a ver com a gestão mesmo, então eu acho que tem muito a ver, tanto a coordenação, aí é uma cadeia: a coordenação do CRAS, mas a coordenação do CRAS tá muito ligada à gestão da secretaria, a gestão da secretaria tá muito ligada à gestão municipal, eu acho que é uma rede aí, é claro que a gestão do CRAS, mas diretamente falando depende muito da coordenação, mas essa coordenação também está vinculada a uma questão da secretaria, que aí vem a questão da garantia dos recursos, do cofinanciamento, a garantia de qualidade mesmo do trabalho, carro disponibilizado pra fazer visitas, material básico de funcionamento, material de limpeza, coisas básicas que são garantias da Secretaria de Desenvolvimento Social do município e por sua vez a Secretaria de Desenvolvimento Social está ligada ao gestor máximo que é o prefeito, então é uma rede e é claro que a gestão maior, municipal, vai dar muito a cara do que está acontecen-

do. (Município O)

Este processo de pesquisa mostrou que a falta de conhecimento da gestão e da sua problematização, seja no modelo, seja no sistema de avaliação do mesmo, acabou admitindo equivocadamente que tal problema se resolveria por si só e localmente, em cada CRAS. Na prática, o que a pesquisa tem demonstrado, é que os CRAS não estão conseguindo enfrentar isso, nem mesmo problematizar a diferença entre gestão e tecnologia de gestão. Fica a cargo das competências de cada gestor a boa gestão do seu CRAS, sem que este receba instrumentos para tal. Neste ínterim surge a personagem da consultoria, um agente externo, com o saber gerencial, que ocupa esta lacuna deixada pelo Estado.

4 UMA PROPOSTA DE INSERÇÃO DA DIMENSÃO DA GESTÃO NO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS CRAS

Este capítulo tem o objetivo de explicar a proposta de inclusão de uma nova dimensão ao sistema de avaliação e monitoramento do CRAS, o Censo CRAS, já realizado pelo MDS por entender, a partir da pesquisa realizada, que este tem sido um dos principais nós para a ampliação qualitativa do modelo e para que ele possa exercer com, toda a sua capacidade, o papel de porta de entrada e unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial.

Esta dimensão foi explorada a partir da pesquisa realizada com a amostra dos CRAS da RMS quando ocorreu a oportunidade de conhecer com mais profundidade os desafios que os CRAS estudados tem vivenciado. É importante ressaltar que estas categorias propostas não exaurem todas as possibilidades de avaliação do modelo CRAS e de pesquisa do mesmo.

4.1 O ATUAL SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO CRAS

Para entender melhor o Censo CRAS, para o qual esta dissertação pretende construir indicadores qualitativos que dialoguem com os já existentes, é importante fazer uma descrição rápida e não exaustiva do Sistema de Monitoramento do MDS. O Censo CRAS é estruturado pelo MDS com base nas informações fornecidas pelos gestores do CRAS de todas as regiões do país. Estas informações são coletadas anualmente através de um formulário eletrônico.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome é dividido em cinco Secretarias, além do gabinete da atual ministra Tereza Campello⁴. Abaixo um organograma do ministério com especial destaque a Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação que serão tratadas adiante:

⁴ Patrus Ananias era o ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome quando da criação da SAGI.

Figura 3: Organograma do MDS.



Fonte: adaptado do MDS (2011)

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) faz a gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), além de garantir o funcionamento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) implementando programas, benefícios e serviços da rede de proteção social. A Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) realiza suas atividades por meio do Sistema de Avaliação e Monitoramento, ferramenta que envolve a produção de indicadores sobre a execução de cada iniciativa e tratamento dessas informações. Ela também desenvolve estudos e pesquisas que avaliam a implementação e os resultados de ações de desenvolvimento social e combate à fome. Uma inovação deste Ministério é que pela primeira vez a avaliação e gestão de informação ganharam um status de secretaria, indicando a ênfase que estes processos têm na formulação e execução da assistência social.

O Monitoramento SUAS - Censo SUAS/CRAS, trabalho conjunto da SNAS e da SAGI, é realizado através dos Questionários de Gestão e dos Conselhos e Censo CRAS e CREAS. São questionários preenchidos anualmente pelas secretarias municipais ou estaduais através do meio digital, para facilitar o acesso ao mesmo.

O Questionário de Gestão coleta informações gerais sobre as secretarias municipais e estaduais de Assistência Social, o de Conselhos é respondido pelos conselhos municipais e estaduais de Assistência Social e coleta informações sobre tais conselhos e seus membros, já os Censos CRAS e CREAS colhem informações sobre a estrutura, o funcionamento e os recursos humanos destas unidades; ou seja, a intenção é um monitoramento contínuo do equipamento estatal e dos serviços de assistência social prestados nele (Brasil, 2008). Para esta dissertação, nos deteremos sobre a estrutura e funcionamento do Censo CRAS, a divulgação de seus

resultados e implicação destes na gestão das unidades.

Como o Censo é considerado uma estratégia permanente, há blocos de perguntas fixas que permitem acompanhar a evolução de aspectos estruturais ao longo do tempo acrescido de questões específicas que surgem a partir de uma demanda. É importante destacar a observação que se trata de um instrumento de fé pública e seu preenchimento intencional com informações inverídicas pode acarretar penalidades.

O conteúdo do Censo CRAS é fruto de debates internos no Ministério e de atores externos. Em 2007, após a realização do seminário para gestores e técnicos estaduais “A efetivação do SUAS nos estados”, acordou-se o conteúdo do Questionário, a condução do processo e inserção dos dados. No mesmo mês, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) publicou uma resolução (nº1, 18 de abril de 2007) definindo o papel de cada agente no processo de monitoramento. Ao MDS coube desenvolver e disponibilizar o material, processar e analisar as informações para em seguida disponibilizar aos estados e Distrito Federal. Já aos municípios e estados deveriam coletar os dados para inserir no sistema (BRASIL, 2008). Este processo de pactuação é uma tecnologia de gestão social inovadora que, apesar de lenta, pois exige um tempo para discutir e negociar muitos pormenores, legitima a construção do Censo CRAS e o torna mais sustentável na perspectiva política e técnica.

Segundo Boullosa (2009), o uso de indicadores na avaliação e monitoramento vem crescendo no país por múltiplas causas, com destaque para a reforma gerencialista do Estado na década de 1990 e o incentivo de organismos de cooperação internacional. Tal preferência pelos indicadores têm levado a uma primazia do monitoramento em detrimento da avaliação. Januzzi (2005), atual Secretário de Avaliação e Gestão da Informação da SAGI/MDS, ressalta que a popularização das tecnologias de informação e comunicação facilita o uso de informações mais estruturadas por usuários não especializados.

Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) conceituam indicador como um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. A construção de indicadores de monitoramento e avaliação sobre as políticas e programas de desenvolvimento social é realizada a partir da coleta de dados primários sobre os programas, nas várias esferas em que atua a política.

Um ponto crítico na confiabilidade dos dados reside no fato de que a SAGI não tem governabilidade sobre a veracidade dos dados primários, uma vez que eles são fornecidos pelos gestores municipais e não haveria uma maneira de comprová-los, já que são milhares de CRAS por todo o país.

A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa, os indicadores do Censo CRAS foram definidos com base nos atributos de validade (capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende medir), confiabilidade (qualidade dos dados), sensibilidade (para captar o atributo que se pretende captar), desagregação (nível territorial), periodicidade (intervalo de tempo de atualização). (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006)

Atualmente o Censo CRAS visa, além dos dados cadastrais, mensurar quatro indicadores: atividades realizadas, estrutura; funcionamento e recursos humanos, que estão desmembradas no quadro a seguir:

Quadro 8: Dados obtidos no Censo CRAS.

<p>IDENTIFICAÇÃO DO CRAS</p> <p>A) Localidade do CRAS.</p> <p>B) Localização urbano ou rural.</p> <p>C) Fonte(s) de financiamento do CRAS.</p> <p>D) Mês e ano de início do funcionamento do CRAS.</p>
<p>ESTRUTURA FÍSICA DO CRAS</p> <p>A) Situação do imóvel onde se localiza o CRAS.</p> <p>B) O imóvel de funcionamento do CRAS é compartilhado ou exclusivo.</p> <p>C) Caracterização do espaço físico do CRAS.</p> <p>D) Condições de acessibilidade para pessoas idosas ou com deficiência.</p> <p>E) Equipamentos existentes no CRAS.</p> <p>F) Existência de placa de identificação.</p>
<p>HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO, SERVIÇOS E ATENDIMENTOS DO CRAS</p> <p>A) Quantos dias na semana o CRAS funciona.</p> <p>B) Quantas horas por dia o CRAS funciona.</p> <p>C) Serviços desenvolvidos no CRAS.</p> <p>D) Ações e atividades que são realizadas pelo CRAS.</p> <p>E) Volume aproximado dos atendimentos realizados semanalmente no CRAS.</p> <p>F) Quantitativo de Famílias acompanhadas pelo PAIF</p> <p>G) Situações com maior incidência no território de abrangência do CRAS.</p> <p>H) Existência de povos e comunidades tradicionais no território de abrangência do CRAS</p> <p>I) Atendimento a povos e comunidades tradicionais</p>
<p>INFORMAÇÃO, REGISTRO E DOCUMENTAÇÃO</p> <p>A) Diagnóstico do território de abrangência.</p> <p>B) Quantitativo de famílias em situação de vulnerabilidade que residem no território de abrangência do CRAS.</p> <p>C) Se elabora relatório mensal do quantitativo de atendimentos.</p> <p>D) Existência de arquivo de prontuários.</p> <p>E) Existência de padronização de modelo de prontuários.</p>

F) Informações que são sistematicamente registradas no prontuário do usuário.
G) Existência de sistema informatizado para registro de informações.
H) Existência de listagens em meio físico (papel) ou eletrônico.
I) Frequência com que o CRAS utiliza efetivamente as listagens para as finalidades específicas.
J) Cobertura de conexão para internet no território em que o CRAS está localizado.
ARTICULAÇÃO
A) Grau de articulação efetiva do CRAS com serviços, programas ou instituições existentes no município.
RECURSOS HUMANOS
A) Formação, vínculo, carga horária e função de cada membro da equipe do CRAS.

Fonte: Brasil, 2008.

As informações obtidas pelo Monitoramento SUAS - Censo SUAS/CRAS servem como base para a criação de indicadores de monitoramento da gestão do CRAS que podem servir para avaliar a necessidade de intervenções. Como dito, há quatro Indicadores Dimensionais (atividades realizadas, funcionamento, recursos humanos e estrutura física) e o Indicador Sintético que aborda o desenvolvimento do CRAS por estágios em função da combinação dos graus de desenvolvimento dimensionais.

Para cada uma das dimensões, estabeleceram-se gradações de desenvolvimento:

- Insuficiente: não atende os critérios necessários para a prestação dos serviços com um mínimo de qualidade;
- Regular: atende os critérios necessários com um mínimo de qualidade;
- Suficiente: atende os critérios suficientes para a prestação dos serviços com qualidade;
- Superior: atende os critérios complementares aos suficientes.

Abaixo a composição das dimensões:

Quadro 9: Composição das dimensões estrutura física e atividades realizadas.

Graus de desenvolvimento	Estrutura Física	Atividades Realizadas
Superior (possui os itens)	Local para recepção	Visitas domiciliares
	Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual	Acompanhamento de famílias
	Salão para reunião com grupos de famílias	Orientação/acompanhamento para inserção no BPC
	Banheiro	Encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico
	Condições de acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com	Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famí-

	deficiência	lias ou por ciclo de vida ou intergeracional
	Sala para a equipe técnica e coordenação	Busca ativa
	Imóvel próprio	
Suficiente (possui os itens)	Local para recepção	Visitas domiciliares
	Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual	Acompanhamento de famílias
	Salão para reunião com grupos de famílias	Orientação/acompanhamento para inserção no BPC
	Banheiro	Encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico
	Condições de acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com deficiência	Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias ou por ciclo de vida ou intergeracional
Regular (possui os itens)	Local para recepção	Visitas domiciliares
	Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual	Acompanhamento de famílias
	Salão para reunião com grupos de famílias	
	Banheiro	
Insuficiente (não possui algum dos itens)	Local para recepção	Visitas domiciliares
	Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual	Acompanhamento de famílias
	Salão para reunião com grupos de famílias	
	Banheiro	

Fonte: Adaptado de Brasil, 2008.

Quadro 10: Composição da dimensão funcionamento.

Graus de desenvolvimento	Quantidade de dias/horas de funcionamento
Superior	5 dias na semana, e mais de 8 horas/dia ou mais de 5 dias na semana com 8 ou mais horas/dia
Suficiente	5 dias na semana e 8 horas/dia
Regular	5 dias na semana ou mais, com 6 ou 7 horas/dia
Insuficiente	Inferior a 5 dias na semana ou a 6 horas/dia

Fonte: Brasil, 2008.

Quadro 11: Composição da dimensão recursos humanos.

Graus de Desenvolvimento	Itens por tamanho de CRAS		
	Metrópole, grande e médio porte (CRAS para 5000 famílias referenciadas)	Pequeno porte II (CRAS para 3500 famílias referenciadas)	Pequeno porte I (CRAS para 2500 famílias referenciadas)
Superior	9 ou mais profissionais, sendo 5 ou mais com graduação de ensino superior e	7 ou mais profissionais, sendo 4 ou mais com graduação de ensino superior, 3	5 ou mais profissionais, sendo 3 ou mais com graduação de ensino superior, 2 ou

	4 ou mais profissionais de ensino médio. Devendo haver, pelo menos 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 coordenador estatutário e com graduação de ensino superior	ou mais profissionais de ensino médio. Devendo haver, pelo menos 1 assistente social, 1 psicólogo, 1 coordenador estatutário e com graduação de ensino superior	mais profissionais de ensino médio. Devendo haver, pelo menos 1 assistente social, 1 coordenador estatutário e com graduação de ensino superior
Suficiente	8 ou mais profissionais, sendo 4 ou mais com graduação de ensino superior, 4 ou mais profissionais de ensino médio. Devendo haver, pelo menos 2 assistentes sociais e 1 psicólogo	6 ou mais profissionais, sendo 3 ou mais com graduação de ensino superior, 3 ou mais profissionais de ensino médio. Devendo haver, pelo menos, 1 assistente social	4 ou mais profissionais, sendo 2 ou mais com graduação de ensino superior, 2 ou mais profissionais de ensino médio. Devendo haver, pelo menos, 1 assistente social
Regular	6 ou mais profissionais, sendo 4 ou mais com graduação de ensino superior	5 ou mais profissionais, sendo 3 ou mais com graduação de ensino superior	4 ou mais profissionais, sendo 2 ou mais profissionais com graduação de ensino superior
Insuficiente	Menos de 6 profissionais ou Menos de 4 com graduação de ensino superior	Menos de 5 profissionais ou Menos de 3 com graduação de ensino superior	Menos de 4 profissionais ou Menos de 2 com graduação de ensino superior

Fonte: Brasil, 2008.

A construção do Indicador Sintético foi baseada em estágios de desenvolvimento dos CRAS. Eles foram distribuídos em 10 estágios em função da combinação dos graus de desenvolvimento apurados e explicitados nos quadros 2, 3 e 4.

Quadro 12: Indicador de desenvolvimento dos CRAS.

Estágios	Critérios
1	4 dimensões como INSUFICIENTE
2	3 das 4 dimensões como INSUFICIENTE
3	2 das 4 dimensões como INSUFICIENTE
4	1 das 4 dimensões como INSUFICIENTE
5	Todas as dimensões como REGULAR
6	3 dimensões como REGULAR e 1 SUFICIENTE ou SUPERIOR
7	2 dimensões como REGULAR e 2 SUFICIENTE ou SUPERIOR
8	1 dimensão como REGULAR e 3 SUFICIENTE ou SUPERIOR
9	Todas as dimensões como no mínimo SUFICIENTE, exclusive as 4 dimensões como SUPERIOR
10	4 dimensões como SUPERIOR

Fonte: Brasil, 2008.

A utilização do questionário eletrônico visou o dinamismo e eficiência à medida que eliminou a coleta de dados em campo, possibilitando o auxílio em tempo real do preenchimento dos dados e diminuindo problemas com o prazo de entrega. No entanto, pelo menos no caso da Bahia, a quase inexistente fiscalização *in loco* que poderia ser realizada pelo estado permite dúvidas quanto à fidedignidade dos dados colhidos. A gestora estadual de Atenção Básica da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza (SEDES) do estado da Bahia cita a falta de técnicos e de estrutura da secretaria estadual como a principal dificuldade para um acompanhamento adequado de todos os CRAS dos municípios baianos. Devido à precariedade do trabalho, a Secretaria tem que priorizar os casos mais extremos, como os municípios que não responderam ao Censo SUAS.

Para o MDS (2008), tanto o monitoramento quanto a avaliação tem o propósito de subsidiar o gestor com informações detalhadas que poderão lhe servir para a tomada de decisão mais acertada. A ideia é de que a avaliação e o monitoramento não estão ligados à fiscalização, controle e punição. Porém, a divulgação mais ampla dos dados do Censo CRAS poderia “garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos” (JANUZZI, 2005). É claro que esta divulgação mais ampla traz complicações, como a má utilização dos dados, porém é mais condizente com a postura descentralizada e participativa proposta pela PNAS e abraçada pelo MDS.

O monitoramento é divulgado para o município tendo o estado acesso a todos de sua competência. Se a divulgação dos dados fosse mais ampla permitiria o acompanhamento do desempenho dos CRAS e seus gestores, possibilitando inúmeros usos como pesquisas acadêmicas, comparações entre municípios da mesma região.

4.2 METODOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO DESTA PROPOSTA

Esta dissertação propõe a incorporação da dimensão da gestão entre as dimensões monitoradas pelo SUAS em relação aos CRAS. É uma proposta que se pretende metodológica e não finalística uma vez que qualquer alteração no sistema deve acontecer dentro das instâncias de articulação, pactuação e deliberação do SUAS. A intenção é mostrar a possibilidade de pensar em uma dimensão da gestão

como também oferecer possíveis caminhos para começar tal discussão. Atualmente, a dimensão da gestão não é problematizada, logo esta proposta tem uma função especial de conhecer o que vem sendo feito pelos CRAS do país, além de monitorá-lo. Assim, tem o duplo papel de conhecer mapear e acompanhar posteriormente.

Um indicador qualitativo permite a quantificação de aspectos intangíveis (MINAYO, 2009), uma visão renovada do processo, fato que pode gerar novas adequações e mudanças que antes seriam mais difíceis de acontecer porque não eram visualizadas.

Tendo como base o processo de construção de um sistema de indicadores sociais descrito por Januzzi (2005) que se inicia a partir da explicitação da demanda de interesse programático, o indicador proposto pretende responder se o CRAS tem cumprido o papel de “porta de entrada” da Política Pública de Assistência Social e se tem potencializado a rede de serviços disponibilizados no território onde atua.

A construção de indicadores qualitativos por estratégias quantitativas pode mascarar questões mais sutis como, por exemplo, o grau de consciência do usuário sobre seus direitos. Avaliando o grau de satisfação de um usuário de um posto de saúde, Minayo (2009) problematiza que o simples fato do usuário ser ouvido por um profissional com atenção pode aumentar o grau de satisfação do questionário sem necessariamente significar uma melhora no atendimento da unidade. O mesmo risco corre-se ao estender a avaliação do CRAS à sua população usuária, ainda mais se pensando que os direitos adquiridos pela Política de Assistência Social ainda foi pouco apreendida pela população. Por outro lado, por tratar-se de um monitoramento constante que envolve milhares de pessoas e um equipamento de grande alcance, um indicador qualitativo com estratégia qualitativa seria demasiadamente custoso e levaria muito tempo para ser aplicado e mensurado.

Na construção de uma dimensão qualitativa para contribuir com as dimensões de estrutura já postas em prática pela SAGI, deve-se reavaliar os desafios percebidos pelos gestores dos CRAS durante as entrevistas realizadas. Eles podem ser vinculados em dois grandes grupos, gerando tecnologias de gestão que podem maximizar a gestão do equipamento e conseqüentemente aumentar a eficiência e efetividade da atuação no território. Certamente estas não são as únicas dimensões de gestão possíveis, mas estas foram as construídas tendo em vista a interpretação do CRAS como um modelo territorializado de gestão social. Para propor a ampliação do atual sistema, foram utilizadas as categorias de análise dos resultados da pesquisa.

4.3 EXPLORANDO A NOVA DIMENSÃO DA GESTÃO

Para a construção da matriz de categorias, os desafios problematizados no capítulo três foram transformados em categorias de análise e observação e, para cada uma delas, associou-se perguntas orientadoras para a construção da proposta.

Quadro 13: Matriz de categorias de observação x perguntas orientadoras.

Categorias de observação e análise	Perguntas orientadoras
Relação com o território	<ul style="list-style-type: none"> - Em que medida o CRAS consegue compreender a complexidade e especificidades do seu território? - Em que medida tal compreensão define as diretrizes de gestão do CRAS?
Articulação da multiplicidade de objetivos sociais	- Como é a articulação com outras políticas públicas e outras organizações da rede socioassistencial?
Coordenação de novos processos cognitivos e relacionais	- Em que medida a equipe do CRAS está capacitada para atender às demandas da população do território onde atua?
Avaliação e capacitação próprias	<ul style="list-style-type: none"> - Como a equipe que integra o CRAS poderia se preparar para desenvolver as tarefas que se propõe? - Em que medida o Censo CRAS traz mudanças para a atuação dos profissionais do CRAS? - Que critérios poderiam ser utilizados em uma avaliação do CRAS
Articulação política	- Qual o nível de autonomia do CRAS para a tomada de decisão quanto às ações que desenvolve?

Fonte: Elaboração própria.

A escolha pelas perguntas orientadoras do quadro 13 surgiram a partir de um critério, sobretudo metodológico, pois estão ligadas às categorias de observação e análise da pesquisa realizada. A seguir está a exploração de cada uma dessas categorias, apresentando algumas possibilidades de uso tecnológico. Para mapear o conjunto de respostas, as perguntas foram pormenorizadas em outras menores que tem a pretensão de ter como respostas afirmações simples e de fácil entendimento:

Quadro 14: Perguntas finais.

Perguntas Orientadoras	Perguntas finais
------------------------	------------------

Em que medida o CRAS consegue compreender a complexidade e especificidades do seu território?	<ul style="list-style-type: none"> - De que maneira você colhe as demandas do seu território? - Que ferramentas você utilizou para conhecer o seu território? - Para você, quem é o principal público deste CRAS?
- Como é a articulação com outras políticas públicas e outras organizações da rede sócioassistencial?	<ul style="list-style-type: none"> - Você conhece outras organizações que atuam no mesmo território que o seu CRAS? - Como é o relacionamento deste CRAS com as outras organizações que atuam no mesmo território?
- Em que medida a equipe do CRAS está capacitada para atender às demandas da população do território onde atua?	<ul style="list-style-type: none"> - Como você sabe quais são as principais demandas de seu território? - Como você sabe que os usuários cadastrados neste CRAS tem as suas demandas atendidas? - O seu CRAS possui um protocolo de referência e contrareferência de encaminhamento à rede?
<ul style="list-style-type: none"> - Como a equipe que integra o CRAS poderia se preparar para desenvolver as tarefas que se propõe? - Em que medida o Censo CRAS traz mudanças para a atuação dos profissionais do CRAS? - Que critérios poderiam ser utilizados em uma avaliação do CRAS? 	<ul style="list-style-type: none"> - Como a equipe que integra o CRAS poderia se preparar para desenvolver as tarefas que se propõe? - Em que medida o Censo CRAS traz mudanças para a atuação dos profissionais do CRAS? - Que critérios poderiam ser utilizados em uma avaliação do CRAS?
- Qual o nível de autonomia do CRAS para a tomada de decisão quanto às ações que desenvolve?	<ul style="list-style-type: none"> - Quem planeja as ações deste CRAS? - O que poderia alterar o plano de ação deste CRAS? - Como é o processo de contratação a equipe deste CRAS?

Fonte: elaboração própria.

Uma estratégia possível é criar um cadastro nacional dos profissionais com graduação de ensino superior (notadamente assistentes sociais e psicólogas(os)), pois tal ferramenta diminuiria informações errôneas dos municípios à medida que implicaria os profissionais mais diretamente na fidedignidade das informações, traria dados indiretos sobre as condições de trabalho dos profissionais da região, sua rotatividade e número de unidades que trabalham concomitantemente, além de um ponto de vista diferente do mesmo fenômeno, mais próximo aos problemas enfrentados na execução do programa diariamente.

Pensando-se nas categorias criadas a partir das entrevistas e as prerrogativas da Política de Assistência Social, poder-se-ia criar uma avaliação de desempenho do CRAS abordando três dimensões da Proteção Social Básica. A avaliação seria aplicada para os coordenadores de CRAS, técnicos e usuários do serviço e desta maneira, além de uma visão mais próxima à realidade, a comparação entre as três amostras traria também rica análise.

4.4 ALGUMAS PALAVRAS SOBRE A LEITURA DOS RESULTADOS DO MONITORAMENTO (CENSO CRAS)

O esforço para ampliar e aprimorar a dimensão da gestão do Censo CRAS não teria sentido sem uma nova compreensão e discussão de como o monitoramento pode ajudar a gestão do próprio CRAS. Para isto, é preciso rever as formas de leitura do Censo, dentro de um processo participativo que já é característico do processo de formulação e execução da PNAS.

Uma das finalidades do monitoramento regido pelo MDS é organizar a produção, armazenamento, processamento e divulgação das informações (TAPAJÓS, 2009). Para tanto, é necessário que estas informações tenham utilidade para quem está na ponta, realmente atuando no território com a população.

Para a leitura dos resultados obtidos, é necessário criar novas formas de compreensão que se adaptem à estrutura cognitiva do gestor do CRAS e dos trabalhadores do SUAS. Neste caso, pensou-se em representações icônicas que somariam com os tradicionais resultados numéricos como os disponibilizados atualmente pelo Censo CRAS. A escolha foi pela nuvem de etiquetas (cloud tags), pois já é amplamente conhecida na internet para outros fins que não avaliativos e de fácil execução e compreensão.

3.1.1 4.4.1 Cloud tags

A nuvem de etiquetas é uma ferramenta utilizada no meio eletrônico para hierarquizar uma lista de palavras a partir de sua representação icônica. Abaixo um exemplo retirado da internet:

Figura 4: Exemplo de nuvem de etiquetas.



Fonte: <http://www.trezentos.blog.br>

No exemplo acima, é possível ter um panorama visual dos conteúdos mais procurados em determinado sítio da internet.

No questionário, que ficaria disponível no computador de cada CRAS (levando-se em conta que o MDS preconiza o acesso a internet em todos eles) e por meio de uma urna, os coordenadores, técnicos e usuários seriam convidados a escrever a primeira palavra que lhe vem quando deparados com as perguntas sugeridas no quadro 14.

A partir de tais perguntas, seria criada uma nuvem de etiquetas com a percepção destas três amostras que formariam por si só um indicador qualitativo que acrescenta percepções diferentes às dimensões do Censo CRAS. Abaixo um exemplo criado:

Figura 5: Nuvem de etiquetas sobre o CRAS.



Fonte: elaboração própria.

O uso da *cloud tags* é apenas uma das inúmeras propostas possíveis no uso de ferramentas mais lúdicas na disseminação de informações que podem auxiliar na gestão do CRAS. Esta discussão é necessária uma vez que é prerrogativa do SUAS a ampla participação de todos os seguimentos na construção de uma política que visa a garantia de direitos e, portanto, deve ser acessível ao maior número de pessoas.

4 CONCLUSÕES

Este estudo expressa o acúmulo de conhecimentos adquirido ao longo deste percurso acadêmico no Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social. Nessa direção, o processo de construção do objeto da pesquisa proporcionou (re)elaborar uma análise crítica acerca do caminho percorrido pela Política Nacional de Assistência Social, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a implantação do CRAS e seus respectivos entraves quanto à gestão.

No decorrer do trabalho, procurou-se demonstrar que o CRAS é um instrumento de gestão social do território e, como tal, deve servir de local privilegiado para a formação da rede de serviços e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Para tanto, é importante reconhecer os problemas de gestão e desenvolver tecnologias de gestão adequadas.

A escolha pela amostra dos CRAS da RMS mostrou-se frutífera porque, mesmo com poucos municípios, trouxe realidades diferentes e desafios diversos à análise da gestão do modelo CRAS e à gestão social de seu território.

Apesar de todas as angústias e despreparo relatado pelas entrevistadas ficou patente que todas acreditam que a criação e investimentos para a consolidação do CRAS foi um ganho para a PNAS e tal fato já justifica a criação de tecnologias de gestão que melhorem seus resultados.

Tendo como natureza uma dissertação-projeto, a proposta final foi a construção de uma dimensão qualitativa que agregue novas informações às dimensões estruturais do Censo CRAS criado pela SAGI/MDS e que possa servir de fonte de aprendizagem para os gestores municipais e trabalhadores do SUAS, diminuindo o estigma de punição que o Censo tem atualmente.

Portanto, sustenta-se que a coleta qualitativa seria mais sensível aos percal-

ços desta ordem e a participação de todos os trabalhadores do SUAS, bem como da população beneficiária produziram dados mais ricos e fiéis sobre o impacto dos CRAS implantados em todo o país.

Com o que foi mostrado ao longo deste trabalho verifica-se que, apesar dos avanços trazidos com a implantação dos CRAS nos territórios, a autonomia do sujeito ainda não é alcançada, uma vez que ainda cabe à população o lugar de beneficiário de um serviço e não co-participante na construção de uma política pública. Este dado vai contra a postura da própria PNAS que preconiza a articulação, pactuação e deliberação de suas ações.

No entanto, é importante ressaltar que os ganhos obtidos nos últimos anos com a criação de um Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que conta com uma Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, são enormes e só confirmam a intenção da construção de uma política cada vez mais participativa.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Laura Freire de. **O Psicólogo no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Fortuna de Minas - MG**: na trilha cartográfica dos territórios subjetivos. 2009. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2009.
- ANDRADE, Iraci. **Direito à Proteção Social**: desafios para a sua materialização. 2008. 110f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- ANDRADE, Priscilla Maia de; MATIAS, Mariana López. Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da política de assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.
- ARRETCHE, Marta. (1996), Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (11): 44-66.
- BELL, Judith. **Projeto de pesquisa**: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. 4ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- BOTTIA, Martha; CARDONA, Lina; MEDINA, Carlos. Bondades y Limitaciones de la Focalización con Proxy Means Tests: el caso del Sisben en Colombia. **Borradores de Economía**. Colômbia: Bogotá, n. 539, 2008. Disponível em <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra539.pdf>, acessado em 06.09.2010.
- BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a Avaliação de práticas de Gestão Social a partir das perspectivas da policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. In: **Colóquio Internacional sobre Poder Local**, XI, 2009, Salvador - BA. Anais do XI Colóquio Internacional sobre o Poder Local. Salvador-Bahia : CIAGS/UFBA, 2009. v. 1. p. 1-16.
- _____. Avaliação e monitoramento de projetos sociais. IESDE: Curitiba, 2009.
- BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social?. In: **Encontro Científico de Administração** - Enanpad, 32, 2008. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Proteção Básico**

ca do Sistema Único de Assistência Social: orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social, 2006

____. **Linha de base do monitoramento dos CRAS** (ed. revisada). Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008.

____. **Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social:** construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

____. **Orientações técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social. 72 p. 1 ed. Brasília: MDS, 2009.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de. **Família e proteção social.** São Paulo Perspec. [online]. 2003, vol.17, n.2, pp. 109-122.

CAPPELLE, M. C. A.; Melo, M. C. O. L.; Gonçalves, C. A. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Revista Rural and Agro-Industrial Organizations**, v.5, n.1, jan-jul, 2003

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm, Florianópolis**, 2006, out-dez; 15(4): 679-84.

COLOMBIA. Agencia Presidencial para La Acción Social y La Cooperación Internacional. **Aprendizaje Colectivo:** Programa Familias em Acción. 1.ed. Bogotá, 2005. 272p.

____. **El camino recorrido:** Diez años Familias en acción. 1.ed. Bogotá, 2010. 422p.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: _____. **Concepção e gestão social não contributiva no Brasil.** Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.

DAGNINO, Renato; BRANDÃO, Flávio Cruvinel; NOVAES, Henrique Tahan. Sobre o marco-analítico conceitual da tecnologia social. In: LASSANCE JÚNIOR, Antônio E. **Tecnologia Social:** uma estratégia para o desenvolvimento. Fundação Banco do Brasil : Rio de Janeiro, 2004.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural mudança institucional ou "inovação por adição"?. **Estud. av.**, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010 .

FISCHER, T. Mestrado profissional como prática acadêmica. **RBPG**, v.2, n.4, p.24-29, jul.2005.

____. O futuro da gestão. **HSM Management**, São Paulo, n.64, 6.p., set-out, 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001, p. 30-41.

HOLANDA, Aline Gomes. Alguns questionamentos para a práxis da política de proteção básica: o Centro de Referência Social e o conceito de cidadania. In: **Encontro de Políticas Públicas e Inclusão Social**, 1., 2006, Fortaleza, Ceará. Disponível em: www.fic.br/geppes/trabalhos/AlineGomesHolanda.doc.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009, 424 páginas.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005. Acessado em 01.04.2011, disponível em <<http://www.conei.sp.gov.br/ind/ind-sociais-revista-serv-publico.pdf>>.

LAVINAS, Lena. Documento Guia. In: *Rede URB-AL 10*. Documento Base URB-AL 10. Luta contra a pobreza urbana. São Paulo: Prefeitura Município de São Paulo; Secretaria Municipal das Relações Internacionais, 2003. Disponível em: <<http://www.urbal10.sp.gov.br>>. Acesso em: 9 maio 2009.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Da Efetividade dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais. In: **Direitos Humanos Visões Contemporâneas**, São Paulo. Associação Juizes para a Democracia, 2001.

LE GALÈS, Patrick; HALPERN, Charlotte; JACQUOT, Sophie. Mainstreaming: a hero of lost causes? Diffusion and transfer of a policy instrument in three EU policy domains. In: **ECPR 6th General Conference**, Panel: Policy instruments: choice and design / Section: Executive Politics and Governance in an Age of Multi-Level Governance. University of Reykjavik, 25-27 August 2011. Disponível em: <<http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2047.pdf>>. Acesso em 01 set.2011.

LUBISCO, Nídia M. L.; VIEIRA, Sônia Chagas; SANTANA, Isnaia Veiga. **Manual de estilo acadêmico**: monografias, dissertações e teses. 4. ed. rev. e ampl. – Salvador: EDUFBA, 2008.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. Combatendo a pobreza e enfrentando desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e a Proteção Social Básica. In: _____. **Concepção e gestão social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.

MDS. SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social. SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Monitoramento e Vigilância Social**: consolidando conceitos e lançando novos olhares. Brasília, 19 de agosto de 2010.

MINAYO, Maria, C. de S. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

_____. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**. 33 (1 Supl. 1)83-91: 2009.

NASCIMENTO, André Luis; LEONELLI, Margaret; AMORIM, Simone; LEONELLI, Vera. **Guia de mediação popular**. Salvador: Juspopuli, 2007.

OKABAYASHI, Rosa Yoko. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): uma reflexão preliminar sobre a descentralização da assistência e a universalização dos direitos sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v.1, n.1, p. 117-120, jul/dez.1998. Disponível em: <<http://www.ssrevista.uel.br/n1v1.pdf>>. Acessado em 01.02.2010.

PEREIRA, Maria Beatriz de Moura Assis. **A implantação do SUAS em Taubaté na visão dos profissionais: tendências e desafios**. 84f. 2006. Monografia (graduação) Universidade de Taubaté, Departamento de Serviço Social, 2009.

PEREZ, Renata. **Um estudo sobre a não participação de mulheres em situação de pobreza em cursos oferecidos por um CRAS**. 2009. 256 páginas. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

REA, Louis M. & PARKER, Richard A. **Metodologia de pesquisa: do planejamento à execução**. São Paulo: Pioneira, 2000.

STEREN DOS SANTOS, Tania. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 120-156

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução n5**, de 3 de maio de 2010. Pg. 101. Seção 1. Diário Oficial da União (DOU) de 01/06/2010. <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/5494133/dou-secao-1-01-06-2010-pg-101>.

SERPA, A. Uma abordagem sócio-cultural: para o conceito de região na geografia e no planejamento. **GEONORDESTE** (Publicação do) Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe – Ano 1, no. 1, 1984. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2008, no. 1

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais**, Campina Grande/PB, Universidade Federal Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, p. 99-117, jan-dez 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2008.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política: o caso da Assistência Social. Brasília: UNB/DF, 1997. . (mimeo)

TAPAJÓS, Luziele. A gestão da informação em Assistência Social. In: _____. **Concepção e gestão social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.

TRZINSKI, Clarete; VEIVERBERG, Taise; CETOLIN, Sirlei Favero; PINHEIRO, Eliane. CRAS de Saltinho: rumo ao fortalecimento da rede de serviços socioassistenciais. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 298 - 308, ago./dez. 2010

UFBA. Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social. **Manual do Estudante 2009.1**. Salvador, 2009. 35p.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p.

VÉLEZ, Carlos Eduardo; CASTAÑO, Elkin; DEUTSCH, Ruthanne. Una interpretación económica del Sistema de Focalización de Programas Sociales: el caso Sisben en Colombia. **Coyuntura Social**. Colômbia: Bogotá, p. 127-158,1999. Disponível em: <http://www.fedesarrollo.org.co>, acessado em 06.09.2010.

VERGARA, S. C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

XAVIER, Helen Cristina Osório; SILVA, Jacqueline Ribeiro; RAMOS, Vanessa Martins. **O processo de implantação do SUAS: equívocos e perspectivas de efetivação**. 94 fl. 2007. Monografia (Graduação) Faculdade de Serviço Social de Presidente Prudente, Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, Presidente Prudente/SP, 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. AATR-BA, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, jan/jun, ano/vol. 3, n. 005, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul: Unijuí, 2005, p. 101-124.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

ANEXOS

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS GESTORAS MUNICIPAIS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

SOBRE O GESTOR

Nome:			
Telefone:		E-mail:	
Cargo no CRAS:	Gestor da Proteção Básica	Desde:	
Tipo de vínculo:			
Formação graduação:			
Instituição:		Ano conclusão:	
Pós graduação:		Instituição/Ano	
Este é seu 1º emprego nesta área?	() Sim () Não	Experiência anterior em CRAS?	() Sim, em _____ () Não

- Me fale um pouco do seu trabalho no município e junto aos CRAS.
- Como vc vê a relação entre o CRAS, município, Estado e União?
- Este CRAS (ou os CRAS deste município) tem alguma característica específica em relação aos outros CRAS da região?
- Podemos falar que este grupo é homogêneo ou há muita diversidade entre eles (de que tipo)?
- Você acha que há especificidades em trabalhar em um município de pequeno porte? Quais os maiores desafios? Vc já ouviu falar de alguma influência política sofrida sobre algum CRAS da região?
- Quais os maiores ganhos que a instituição dos CRAS trouxe para a política social?

- E isto representa o que em termos de resultados?
- E houve perdas tb? Quais?
- Qual a sua avaliação do modelo de gestão do CRAS, em todos os níveis, do pessoal ao financeiro? Vc acredita que ele seja fruto das demandas dos movimentos sociais ou da própria evolução do Estado ou há outra influência? Vc acha este modelo compatível com os propósitos e dimensão dos CRAS?
- Vamos falar de avaliação e monitoramento. Os CRAS são monitorados pelo Ministério, sobretudo do ponto de vista da infra-estrutura. O Estado tb desenvolve alguma ação de avaliação e monitoramento dos CRAS? Caso sim, o que é observado? E o município como avalia as ações do CRAS?
- Como vc acha que os CRAS poderiam aprimorar os seus resultados?
- Como vc acha que o diálogo entre CRAS e Estado poderia ser aprimorado? E entre CRAS, Estado e União?

SOBRE O CRAS

- Quando foi implantado este CRAS?
- Ele substituiu formalmente alguma outra organização que existia anteriormente? Em caso positivo, qual?
- Qual ou quais foram as principais facilidades e dificuldades na implantação deste CRAS?
- Ele funciona em um espaço próprio e definitivo ou ainda ocupa algum espaço transitório? Neste último caso, por favor, explique se há previsão para mudança para instalações físicas definitivas.
- Sobre a sua localização:
 - () Localiza-se no centro da comunidade que deve ser atendida
 - () Localiza-se em área próxima à comunidade que deve ser atendida
 - () Localiza-se em área de difícil acesso à comunidade que deve ser atendida
- Serviços prestados pelo CRAS:

Nome do Serviço	Desde quando é oferecido?	Quem presta o serviço?		Observação
		O próprio CRAS	Rede de Apoio (quem?)	

- Estes serviços eram oferecidos antes na comunidade? Em caso positivo, por favor, quais as possíveis organizações que antes ofereciam alguma destes serviços ou mesmo que continuam oferecendo.

- Quais os principais parceiros do CRAS (tanto formais, quanto informais)?

- Sobre os parceiros de governo:

Parceiro	Órgão interno	Finalidade principal	Periodicidade média	Observação
Prefeitura				
Governo do Estado				
Governo Federal				

- Qual a contrapartida da prefeitura para a manutenção do CRAS?

- Como a equipe do CRAS foi capacitada? Explique, se possível, a metodologia de capacitação, carga horária média e o período em que a mesma ocorreu (se foi anterior a implantação, logo após implantado ou bastante tempo após a implantação). Especifique se os profissionais que foram eventualmente capacitados ainda permanecem vinculados a este CRAS.

- Há algum programa de capacitação em curso ou mesmo capacitações isoladas, mas periódicas? Em caso positivo, quem as oferece?

- Quantos profissionais estão envolvidos diretamente na gestão e implementação dos serviços do CRAS? Se possível, especifique quanto são do quadro e quantos são contratados por tempo determinado de serviço.

- Descreva brevemente o modelo de gestão do CRAS e a sua estrutura organizacional.

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS USUÁRIAS

SOBRE O GESTOR

Nome:			
Idade:		Profissão:	
Constituição familiar:			

- O que é o CRAS para você?
- Qual Foi a primeira vez que você ouviu falar no CRAS e como você chegou até ele?
- Depois de conhecer o CRAS, quais mudanças você percebeu em sua vida e na de sua família? Que influência os serviços e atividades do CRAS tiveram nessa mudança?

ANEXO C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A CONSULTORA

SOBRE O ENTREVISTADO

Nome	
Telefone	
Email	
Cargo	
Há quanto tempo exerce	
Formação graduação	
Instituição	
Período	
Formação Pós Graduação	
Instituição	
Período	

- Gostaria que você falasse um pouco como começou o seu trabalho como consultora dos municípios.
- Como os municípios de procuram e quais suas principais queixas?
- Sobre os serviços oferecidos por sua empresa, gostaria de saber mais a respeito dos seguintes, que encontrei no site:
 - Implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social;
 - Definição e reestruturação de uma metodologia de atendimento às famílias juntos aos programas e projetos sociais, como também os serviços de ação continuada;

- Sei que você já trabalhou nos municípios de Vera Cruz e Simões Filho da região metropolitana. Algum outro? Você acha que há uma especificidade nos municípios da RMS em relação ao restante do estado?
- Que dificuldades você destaca no trabalho com os municípios? E especificamente com os CRAS?
- Em algum momento alguma questão político partidária já dificultou sua atuação?
- Como é a sua relação com o estado e o governo federal?
- Quais os principais ganhos que a instituição CRAS trouxe para a política social?
- Vamos falar de avaliação e monitoramento. O que você pensa sobre avaliação do CRAS pelo MDS, o Censo CRAS? E a avaliação do estado? Você pensa que poderia contribuir de alguma forma para a melhoria desse processo?
- Como você acha que os CRAS poderiam aprimorar seus resultados?