



**MARIANE CORRÊA LEÃO**

**O CADASTRO ÚNICO COMO DIAGNOSTICADOR DAS  
CONDIÇÕES SOCIAIS E INSTRUMENTO DE  
OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE  
LAVRAS-MG**

**LAVRAS – MG**

**2017**

**MARIANE CORRÊA LEÃO**

**O CADASTRO ÚNICO COMO DIAGNOSTICADOR DAS  
CONDIÇÕES SOCIAIS E INSTRUMENTO DE  
OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE  
LAVRAS-MG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Colegiado do Curso de Administração Pública,  
como parte das exigências para a obtenção do título  
de Bacharel em Administração Pública.

**ORIENTADORA**

**Dra. Patrícia Aparecida Ferreira**

**LAVRAS-MG**

**2017**

*À Deus que me permitiu chegar até aqui. À minha família por todo carinho e apoio ao longo desta trajetória. Foi por vocês!*

***DEDICO***

## AGRADECIMENTOS

Acabo de vencer mais uma batalha, dentre muitas com as quais terei de me deparar. É o fim de uma trajetória e início de outra. A partir de escolhas, construí meu saber. Amadureci. Passei por vários obstáculos, situações difíceis, mas também felizes e enaltecidas, e hoje já não sou mais a mesma. Se hoje comemoro uma conquista, esta se deve àqueles que estiveram junto a mim em todos os momentos. Primeiramente agradeço a Deus por permitir chegar até aqui, por não me deixar desistir diante de todas as dificuldades que surgiram ao longo do caminho, por ter me dado saúde, força e discernimento para seguir em frente.

Aos meus pais Sônia e Celso por todo carinho, incentivo e suporte durante essa trajetória.

Aos meus queridos irmãos Wagner, Kamila, Geovana e Vinicius por todo carinho, paciência, afeto e apoio nas horas em que eu mais precisei.

A professora Dra. Julia Moretto Amâncio por ter aceitado participar da minha banca e por todos ensinamentos passados durante estes anos, por ser esse exemplo de profissional e inspiração a todos que por ela passam.

A minha orientadora Dra. Patrícia Aparecida Ferreira por todo suporte, correções e incentivos.

A Universidade Federal de Lavras (UFLA) e a todo corpo docente de Administração Pública pelo empenho e dedicação em transformar este curso em referência para área.

A Secretaria de Desenvolvimento Social de Lavras pela contribuição para que esta pesquisa se realizasse. Aos conhecimentos adquiridos durante o período em que pude estagiar nesta e a todos profissionais que tive prazer de conhecer durante este período

A minhas companheiras de república que estiveram comigo desde o início, obrigado por toda amizade, apoio, incentivo e pelos diversos momentos compartilhados.

A todos amigos que fiz durante este período que morei em Lavras, em especial aos colegas de curso pelas experiências e momentos compartilhados.

A todos que de forma direta ou indireta contribuíram pra que eu chegasse até aqui o meu muito obrigado!

## RESUMO

O Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal representa uma ferramenta de extrema importância para a gestão pois permite diagnóstico socioeconômico e elaboração de políticas focalizadas. A presente pesquisa foi elaborada com o objetivo de compreender como o município de Lavras tem realizado e utilizado este cadastro como instrumento para implementação de política de assistência social a partir da percepção de gestores dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental foi possível compreender todo o processo de tramitação do Cadastro Único, bem como este deve ser executado com base nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e utilizado na implementação de políticas de assistência social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa descritiva, a qual contou com a utilização de questionário semiestruturado para a realização das entrevistas com a equipe gestora dos CRAS e com a gestora municipal do CadÚnico. A partir dos resultados, levantou-se alguns pontos fortes e fracos realizado pela gestão do CadÚnico, concluindo que o município tem se empenhado na melhoria da elaboração dos cadastros e tem procurado ampliar o acesso a este serviço. Contudo, o município tem enfrentado problemas operacionais, originados em gestões passadas e decorrentes da concessão de cargos comissionados a servidores, muitas vezes, sem capacitação específica. Ademais, depreende-se que a rotação dos profissionais envolvidos afeta diretamente a qualidade e continuidade do serviço prestado.

Palavras-chave: Cadastro Único. Gestão Municipal. Diagnóstico Socioeconômico.

## **ABSTRACT**

The Single Cadastro (CadÚnico) for Social Programs of the Federal Government represents a tool of extreme importance for the management because it allows socioeconomic diagnosis and elaboration of focused policies. The present research was elaborated with the objective of understanding how the municipality of Lavras has performed and used this register as an instrument for the implementation of social assistance policy based on the perception of managers of the Social Assistance Reference Centers (CRAS). Through bibliographic and documentary research, it was possible to understand the entire process of processing the Cadastro Único, and this should be performed based on the guidelines established by the Ministry of Social Development and Fight against Hunger - MDS and used in the implementation of social assistance policies. This is a descriptive qualitative research, which used the use of a semi-structured questionnaire to conduct the interviews with the management team of the CRAS and with the municipal manager of the CadÚnico. From the results, there were some strengths and weaknesses achieved by the management of CadÚnico, concluding that the municipality has been engaged in improving the preparation of the registers and has sought to expand access to this service. However, the municipality has faced operational problems, arising from past management and resulting from the concession of positions commissioned to servers, often without specific training. In addition, it can be seen that the rotation of the professionals involved directly affects the quality and continuity of the service provided.

**Key words:** Single Cadastre. Municipal Management. Socioeconomic Diagnosis.

## **LISTA DE SIGLAS**

BPC Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CECAD Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS Centro de Referência de Assistência Social

CREAS Centro de Referência Especializado em Assistência Social

DATASUS Banco de Dados do Sistema Único de Saúde

FHC Fernando Henrique Cardoso

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

ICS Instância de Controle Social

IGD Índice de Gestão Descentralizada

INEP Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LBA Legião Brasileira de Assistência

LOAS Lei Orgânica de Assistência Social

MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDSA Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

NIS Número de Identificação Social

NOB Norma Operacional Básica

NOB- RH/SUAS Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

PAIF Programa de Atendimento Integral à Famílias

PBF Programa Bolsa Família

PETI Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS Política Nacional de Assistência Social

SEDESE Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SENARC Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SIGPBF Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SUAS Sistema Único de Assistência Social



## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>1.1 Objetivos</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>1.1.1 Objetivo Geral</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>1.1.2 Objetivos Específicos</b> .....                                    | <b>3</b>  |
| <b>1.2 Justificativa</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>2.1.2 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....                             | <b>7</b>  |
| <b>2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....   | <b>13</b> |
| <b>2.2.1 A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....               | <b>13</b> |
| <b>2.2.2 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....                       | <b>16</b> |
| <b>2.3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....                    | <b>18</b> |
| <b>2.3.1 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....                      | <b>18</b> |
| <b>2.3.2 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....               | <b>19</b> |
| <b>2.3.3 CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> ..... | <b>21</b> |
| <b>3. METODOLOGIA</b> .....   | <b>23</b> |
| <b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....                                     | <b>26</b> |
| <b>4.1 CADASTRO ÚNICO</b> .....   | <b>26</b> |
| <b>4.2 A REALIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO NO MUNICÍPIO DE LAVRAS</b> ...        | <b>34</b> |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | <b>52</b> |
| <b>6. REFERÊNCIAS</b> .....   | <b>55</b> |
| <b>APÊNDICE 1</b> .....   | <b>60</b> |



## 1. INTRODUÇÃO

É dever do Estado garantir à sociedade direitos sociais que possam proporcionar a todos uma vida digna, onde os indivíduos possam usufruir do acesso à educação, saúde, alimentação, trabalho, lazer, segurança, moradia, proteção à Maternidade e Infância, e o Direito à Assistência Social (BRASIL, 1988). Tais direitos tornam-se possíveis com a focalização de políticas públicas, tornando-as mais eficazes.

A conquista de tais direitos se deu depois de um longo período de lutas com movimentos sociais intensos, que resultou na elaboração da Carta Magna de Direitos da sociedade, a qual passou a ser o centro de todo ordenamento constitucional. A Constituição Federal de 1988 vem assegurar que todos os direitos nela previstos passam a ser respeitados, protegidos e garantidos a todos pelo Estado (LONARDONI *et al.* 2006).

As políticas públicas surgem então como forma de intervenção do Estado na sociedade, buscando atender suas demandas de forma democrática, garantindo dessa forma também o direito de cidadania, uma vez que a população elege seus governantes por meio de plataformas eleitorais e esses através da criação de programas e ações produzem resultados ou mudanças no mundo real, os quais visem à garantia dos direitos previstos constitucionalmente (SOUZA, 2006).

Para que essas políticas sociais se efetivassem e passassem a promover mudanças concretas na sociedade, foi percorrido um longo caminho, o qual é marcado por uma grande disparidade econômica, social e exclusão (ZANETTI, 2013).

Como forma de atender às camadas mais vulneráveis da população na busca pela igualdade social e de forma a reduzir de maneira mais rápida e eficaz a pobreza, são criados os programas de transferência de renda do governo.

A primeira experiência em nível nacional de transferência criada em 1996 foi o Programa Bolsa Escola, que teve por objetivo incentivar a permanência de crianças de famílias pobres na escola. Destinando às famílias com renda per capita inferior a R\$ 90,00 e que tinham crianças de 6 a 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular, o benefício mensal de R\$ 15,00 por criança. Após a criação do Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, iniciou-se um processo de migração dos beneficiários dos programas até então criados, como o Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, para um só programa que consolidasse todas essas ações e atendesse a todas as necessidades do grupo familiar, que foi o chamado Bolsa Família que passou a ser o principal programa do MDS (SANTANA, 2007).

Esse programa foi criado a partir da ideia de que o beneficiário tem autonomia para definir como melhor utilizar seu benefício, por saber quais são suas necessidades mais urgentes, porque também é portador de capacidade para o exercício da cidadania (SANTANA, 2007).

Os diversos programas de transferência de renda geravam diferentes cadastros, o que dificultava a coordenação das ações, ocasionando uma fragmentação do atendimento e redução da eficiência dos mesmos.

Para uma melhor focalização e eficiência dos programas até então criados, foi instituído em 2001 o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o qual serviria como um instrumento de identificação de famílias em situação de vulnerabilidade. Com um único cadastro, as famílias dispõem de diversos benefícios de acordo com suas necessidades. Esse cadastro representa um importante instrumento de gestão dos governos, uma vez que dispõem de informações não só relacionados à renda, mas informações sobre a família do beneficiário, seu domicílio, as formas de acesso aos serviços públicos, composição familiar, dados pessoais dos seus membros, qualificação de seus membros entre outros (MDS, 2012).

Dispondo desse mapeamento das carências da população, os governos podem promover uma melhor integração e direcionamento de suas ações, promovendo assim a inclusão dessas camadas menos favorecidas da população aos direitos sociais.

Diante do exposto, a presente pesquisa busca responder a seguinte questão: Como o município de Lavras tem utilizado o Cadastro Único para a implementação de políticas de assistência social?

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

- Compreender como o município de Lavras tem utilizado o Cadastro Único como instrumento para implementação de política de assistência social.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

- Compreender o processo de elaboração do Cadastro Único e a sua função na implementação de políticas de assistência social;
- Analisar o processo de realização do Cadastro Único como instrumento de implementação de política de assistência social em Lavras, destacando possíveis pontos fortes e fracos.

## **1.2 Justificativa**

O Cadastro Único representa uma ferramenta de extrema importância para o governo federal, visto que suas informações propiciam a elaboração de programas, projetos, serviços e ações na área de assistência social. Com base nas demandas apresentadas pelos cadastros realizados é possível o governo realizar ações visando a eficiência na gestão do sistema.

Conforme expõe Barros *et al.* (2009), o CadÚnico só cumpre sua função “diagnóstica”, a partir do momento que a pobreza de cada família seja descrita em termos de suas características próprias, que variam conforme a natureza de cada grupo familiar, as quais permitem identificar os pontos principais onde assistência social deve agir (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2009).

Para que esse cadastro funcione corretamente, torna-se necessário que a gestão pública municipal tenha colaboradores que estejam aptos a preencher esse cadastro e fiscalizar a confiabilidade das informações.

Desta forma, este estudo justifica-se visto que procurar-se-á compreender, a partir da percepção de gestores dos Centros de Referências de Assistência Social, como se tem utilizado esse CadÚnico em um município. Ou seja, o trabalho analisou a gestão desse CadÚnico em um município, de modo a verificar quais são os

procedimentos utilizados nesse cadastro, tanto em termos de preenchimento, atualização e uso para implementação de políticas de assistência social.

Trata-se de um tema pouco aprofundado na área acadêmica, uma vez que não foram encontrados trabalhos analisando a eficácia do Cadastro Único, apesar da sua extrema relevância para profissionais e acadêmicos de políticas públicas e serviço social, uma vez que podem subsidiar novas inquietações sobre a temática.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção procura compreender o histórico, conceitos, o modelo de ciclo de política pública e a sua fase de implementação.

Barcelos (2013) afirma que os estudos pioneiros sobre políticas públicas se iniciam no final do século XIX com o professor de Ciência Política em Princeton, Woodrow Wilson, o qual embasou seus estudos em uma adaptação das teorias e dos modelos da área de administração para o serviço público. De acordo com Saravia (2010), W. Wilson preocupava-se em criar uma classe administrativa partidária, a qual fosse regida pelo mérito, de modo a neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana daquele período, ele acreditava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais”, conforme Wilson (1885, p.290) citado por Saravia (2010, p.3). Para ele a melhor forma de expandir a administração pública era seguir o modelo empresarial, o qual se pautava em regras de disciplina e de mérito na manutenção de cargos e promoções (SARAVIA, 2010). Surge assim, no final do século XIX, uma vaga ideia de administração pública, onde as ações do governo passam a emanar do povo uma maior atenção. Esse olhar mais atento começa nos Estados Unidos, onde se formou uma área específica voltada para investigação da ação do governo.

De acordo com Souza (2006), a política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica:

nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 21-22).

Segundo Barcelos (2015), Charles Merriam, em seu discurso de posse da presidência da Associação Americana de Ciência Política em 1925, defendia que o estudo acerca das políticas públicas deveria partir de uma perspectiva multidisciplinar: “Questões como controle da violência, agricultura, indústria, precisam ser tratadas de

uma maneira interdisciplinar, que agregue conhecimentos de economia, história, ciência política, sociologia e outras” (MERRIAM, 1925, apud DeLEON e OVERMAN, 1997, p. 471).

A partir deste discurso, Harold Lasswell (1936), o qual era aluno de Merriam, começou um estudo voltado à compreensão das ações do governo, onde buscou organizar e sistematizar um campo específico voltado ao estudo das políticas públicas (BARCELOS, 2015).

De acordo com Barcelos (2015), foi criado então o livro *The Policy Sciences (1951)*, o qual traria ferramentas analíticas fornecidas por diversas áreas do conhecimento humano, com a contribuição de diversos autores que tinha como objetivo principal salientar a importância da multidisciplinaridade na solução dos diversos problemas enfrentados pela sociedade.

Ainda nessa perspectiva, Rua (2013) afirma que este livro se refere a um conjunto de métodos voltados para a investigação dos processos políticos, com objetivo de contribuir para a atuação dos governos. O mesmo estabelece um desdobramento do processo de produção da política pública, exclusivamente no âmbito governamental, o qual consistia nas seguintes etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Assim como Lasswell, a área das políticas públicas contou com outros fundadores, como Simon (1957), o qual trouxe o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, onde ele contrapunha-se a visão clássica de que os administradores sempre tomam decisões que maximizam o lucro e que os indivíduos sempre fazem a melhor escolha entre varias alternativas, observando assim que o processamento de informações pelas pessoas é limitado e geralmente busca-se uma aproximação satisfatória dos resultados; Lindblom (1959; 1979) propôs novas variáveis para a formulação e análise das políticas públicas como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, envolvendo assim outros elementos à sua formulação como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse; Easton (1965) definiu política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, o que impacta em seus resultados e repercussão (SOUZA, 2006).

De acordo com Barcelos (2013), não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública:



Políticas públicas são gestadas e desenvolvidas a partir de complexas interações entre atores posicionados tanto na esfera estatal quanto na social. Esses atores articulam-se de forma que, desenvolvem estratégias e empregam os mais variados recursos na tentativa de influenciar os processos de tomadas de decisões que dão origem às políticas públicas. Não agem movidos apenas por interesses, mas também por crenças, valores e visões de mundo (BARCELOS, 2013, p. 149-150).

De acordo com Souza (2006, p. 24), a definição mais conhecida e aceitável de políticas públicas é a de Laswell (1936), que nos diz que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que que diferença faz”.

Este estudo usará a definição de políticas públicas de Freitas e Dambrós (2014):

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades estruturadas pelo Estado de forma direta ou indireta, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinados direitos de cidadania, de forma ampla ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento e participação por parte da sociedade e/ ou pelos poderes públicos. Segundo Höfling (2001, p. 31) “é o Estado implantando um projeto de governo” (FREITAS; DAMBRÓS, 2014, p. 391).

De forma geral, pode-se então resumir política pública como um campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário propor mudanças no rumo dessas ações; e a sua formulação constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

### **2.1.2 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como já mencionado anteriormente, Lasswell um dos percussores do estudo em Políticas Públicas, em seu livro *The Policy Sciences (1951)*, propôs uma divisão do processo de políticas públicas em sete estágios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Divisão à qual lhe rendeu críticas,

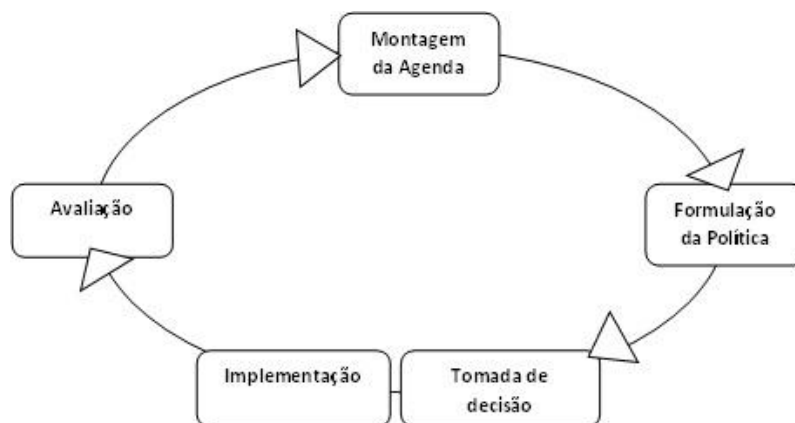
A crítica, que pode ser feita à abordagem de Lasswell, e estendida também à clássica definição de Dye, é que se confere demasiado destaque às decisões internas dos governos. Desta forma, esses autores não teriam considerado as influências externas sofridas pelo Estado cada vez mais comuns em uma sociedade democrática e plural (RAEDER, 2014, p. 128).

Outra crítica feita ao modelo proposto foi o fato de manter a análise restrita ao âmbito governamental, como se toda a política pública se constituísse dentro dos limites do aparelho estatal (PARSONS, 1995, citado por BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Lindblom outro importante percussor do campo de análise de políticas públicas, também critica o modelo de Lasswell. Segundo esse autor, o fato de pensar a política como um processo meramente administrativo, funcional e dividido em etapas é reducionista, uma vez que o processo político e decisório é um fenômeno interativo e complexo, sem início ou fim (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Após o modelo lançado por Lasswell passar por diversas críticas e sofrer alterações, autores como Howlett e Ramesh destacaram a sua importância heurística enquanto forma de organizar a política pública e condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. No modelo proposto, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passando por um processo de formulação de propostas e decisão, para em seguida ser implementada, e por fim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

### **Figura 1 - O Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh**



Fonte: (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 142).

Em uma sociedade com diversos problemas socioeconômicos, alguns são percebidos como prioridades e passíveis de resoluções pelo sistema político. Já outros não avançam para a agenda decisória, considerando a escassez dos recursos públicos envolvidos (RAEDER, 2014).

Nessa perspectiva, Kingdon (1984) propôs um estudo que se buscava saber quando e de que forma um problema entrava ou não na agenda decisória de um governante. Dessa forma, a lista de assuntos e problemas que concentram a atenção do governo em determinado momento fica denominada agenda, destacando ainda que o processo de mudança desta se altera na medida em que os cenários políticos se modificam, diferenciando-a em três tipos: agenda sistêmica ou não governamental, agenda institucional ou governamental e agenda decisória ou política (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 143 - 144).

Nessa perspectiva, Leite (2006), citado por Paese e Aguiar (2012), caracteriza essa subdivisão nos três níveis:

No topo da agenda encontram-se as políticas que contribuem para fortalecer a estabilidade macroeconômica e o crescimento. Num nível inferior estariam políticas promovendo oportunidades econômicas e em seguida políticas visando à redução da pobreza. Os deputados e senadores, por outro lado, tendem a privilegiar políticas (setoriais, econômicas ou sociais) que trazem recursos para seus eleitores potenciais (LEITE, 2006, p. 5 citado por PAESE e AGUIAR, 2012).

Com tantos problemas trazidos pela sociedade, os formuladores de políticas públicas têm dificuldade para definir o que é prioridade. Kingdon (1984), então estabelece que a entrada de novos problemas na agenda resulta de uma combinação de fluxos independentes: problemas, soluções e política. Através destes fluxos surgem

novas oportunidades que possibilitam a formação de políticas públicas ou mudanças nas já existentes (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 146).

A próxima fase do processo é a formulação da política. É o momento no qual se formulam soluções e alternativas para o problema, envolvendo um diálogo entre governo e sociedade civil, a qual pode pressionar sobre tal decisão. Nesta etapa são traçadas metas a serem atingidas, determinam-se os recursos a serem utilizados e o tempo de intervenção (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Na perspectiva de Lindblom (1981), essa fase requer um planejamento que implica em um processo de tramitação democrática, em que um ritual de reuniões sistemáticas preveja que possam se manifestar, movimentos sociais, grupos de indivíduos representados, entidades interessadas, e o Estado. Destacando essa fase crucial no processo de produção de políticas públicas.

Com relação ainda a este processo Viana (1996, p. 13) citado por Raeder (2014) propõe que a fase de formulação seja dividida em três subfases. Na primeira, uma massa de dados seria transformada em informações relevantes. Na fase seguinte, valores e princípios se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre a ação. Já na última, o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas.

Dando sequência ao ciclo, a próxima fase se refere à implementação, onde Reader (2014, p. 133) define: “A implementação da política é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior”. Na visão de Secchi (2013, p.55), essa fase representa: “[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. Consiste então de fato na execução propriamente dita da política.

Rua (2013, p. 90) afirma que o processo de implementação “compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos”. Nesse sentido, Saravia (2006) afirma que é a etapa:

constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política

pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la (SARAVIA, 2006, p. 34).

Na visão de Rua (2013), a implementação é um processo que não ocorre automaticamente, onde o conhecimento dos objetivos e regras só oferece uma noção geral do que de fato será implementado, não informando todo o esforço necessário para obter a cooperação e adesão dos diversos atores envolvidos na política pública. Podendo dessa forma, apresentar ambiguidades, “os objetivos podem ser estabelecidos em função dos meios e podem ser reformulados o tempo todo” afirma Rua (2013, p. 91).

A implementação envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal –, o que torna o seu controle mais complexo. As organizações devem trabalhar de forma cooperativa, ou então podem enfrentar problemas com acúmulos de deficiências que podem levar a grandes fracassos (RUA, 2013).

O processo de implementação das políticas públicas sofre influências de diversas circunstâncias externas aos agentes planejadores e implementadores, as quais envolvem adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos; à característica da política em termos de causa e efeito, aos vínculos e dependências externas; à compreensão e especificação dos objetivos e tarefas; à comunicação, coordenação e obediência (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

Nesse sentido, Najan (1995), citado por Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p.5), afirma que o sucesso ou fracasso na implementação de políticas públicas pode ser atribuído a duas abordagens antagônicas: *top-down* (de cima para baixo) e *botton-up* (de baixo para cima). De acordo com Oliveira (2013, p.229), a abordagem *top-down* “está permeada pela ideia de controle das ações pós-formulação de políticas, com o propósito de orientá-las para os fins previamente estabelecidos”, busca-se através desta abordagem compreender os problemas que levam a falta de efetividade dos programas geridos no nível central do governo e propor medidas para se alcançar as metas estabelecidas.

Já a abordagem *botton-up* de acordo com Rua (2013), consiste nas estratégias de resolução de problemas cotidianos pela burocracia de nível de rua, onde os burocratas locais são os principais atores na entrega dos produtos da política e a implementação é um grande processo de negociação no interior das redes de implementadores. Ainda de acordo com Rua (2013) essa abordagem

presume que a implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de política pública, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano. À medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se, gradualmente, e encaminham-se para os patamares centrais e mais altos na estrutura hierárquica governamental, até se transformarem em uma política pública (RUA, 2013, p. 97).

Contudo, Najan (1995), concluiu que a implementação refere-se a uma etapa de transição onde,

para realizar um programa, implementadores devem lidar continuamente com afazeres, ambientes, clientes, e uns com os outros. As formalidades de organização e os mecanismos de administração são importantes como planos de fundo (secundário), mas a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo com os contextos, personalidades, alianças e eventos. É crucial para esta adaptação o reconhecimento e correções de erros, a mudança de direções, e aprendizado (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

Há ainda a teoria Híbrida de implementação, a qual surge para tentar superar as lacunas entre os dois modelos apresentados, a partir da composição e ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos. Nessa perspectiva, a implementação apresenta-se como um processo de ação política contínua, onde os diversos atores negociam o tempo todo, recorrendo aos mais variados recursos de poder (RUA, 2013).

E por fim, a etapa de avaliação das políticas públicas, pode ocorrer em três diferentes etapas: antes da implementação da política (ex-ante), durante (in itinere ou monitoramento) ou depois (ex-post). Esta pode ser embasada em diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos (READER, 2014).

A avaliação ex-ante, a qual é realizada antes do início do projeto, procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito ao seu custo-benefício. Já a avaliação ex-post trata de investigar em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores, ou seja, consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados, ou melhor, dizendo, analisa a efetividade de um programa (CAVALCANTI, 2006).

Trata-se, portanto, da fase em que se determina o sentido do alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento, a

qual deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais os implementadores possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (BELLEN; TREVISAN, 2008).

## **2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **2.2.1 A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

A prática da assistência social na forma de ajuda às camadas mais necessitadas da população, sempre esteve presente na história da humanidade, de diversas formas. Segundo Carvalho (2002), no Brasil, essa forma de proteção social começou a ser exercida por volta dos anos 1930, como atividades filantrópicas, as quais eram exercidas, principalmente, por instituições religiosas e entidades particulares que partiam da conduta moral e exercício da benevolência por almas caridosas.

A prática da assistência ao outro está presente na história da humanidade desde os tempos mais remotos, não se limitando nem à civilização judaico-cristã, nem às sociedades capitalistas. Sob a ótica da solidariedade social, pobres, viajantes, incapazes e doentes eram alvos de ações que assumiram formas variadas nas diferentes sociedades, sempre motivadas pela compreensão de que entre os homens nunca deixarão de existir os mais frágeis, carecedores de ajuda alheia (CARVALHO, 2008, p. 11).

Tais práticas se davam, uma vez que a pobreza era considerada como um risco social e os pobres eram encaminhados para o asilamento e a internação. Segundo Carvalho (2008, p. 12): “A pobreza era considerada um atributo individual daqueles que não se esforçavam para superá-la e que, portanto, eram tidos como responsáveis pela situação de miséria em que se encontravam”. Práticas de benevolência passam então a configurar-se como atos de dominação, destituindo assim o alvo das ações de caridade da condição de sujeitos de direitos.

Ainda nesse sentido, com relação a este período que antecede a Constituição Federal de 1988, Potyara Pereira (2007) afirma que:

até 1988, a assistência social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado. Embora existisse desde o Brasil Colônia, a sua ação era ditada por valores e interesses que se confundiam com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas. Nessa época predominava o que

denominamos *assistencialismo*, isto é, o uso distorcido e perverso da assistência – ou a *desassistência*, como prefiro chamar –, porque a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constituía o alvo dessas ações ditas assistenciais (PEREIRA, 2007, p. 64).

Segundo Carvalho (2002, p.10) “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos”. Inicia-se então no governo de Getúlio Vargas um processo de expansão dos direitos e das políticas sociais, a partir de reivindicações, dos movimentos e das manifestações dos trabalhadores. Porém, para muitos a materialização dos direitos escritos em lei não se realizou. Os direitos sociais até então eram restritos à população em geral, uma vez que a maioria da população não trabalhava e os desempregados eram atendidos por entidades filantrópicas (CARVALHO, 2008).

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), o qual era vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, constituindo a primeira grande regulamentação da assistência social no Brasil. Tendo como principais funções a elaboração de inquéritos sociais, análise das adequações das entidades sociais e de seus pedidos de subvenções e isenções, além de dizer das demandas dos mais desfavorecidos. Conforme Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938, em seu art. 4º, compete ao Conselho Nacional de Serviço Social:

- a) promover inquéritos e pesquisas relativamente ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, por outra qualquer forma, socialmente desajustadas;
- b) elaborar o plano de organização do serviço social, para ser executado em todo o país, e compreensivo dos órgãos administrativos e das obras assistenciais destinadas a amparar a pessoa e a família, uma vez que se encontrem em qualquer situação de deficiência ou sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria ou decorrente de qualquer outra forma de desajustamento social;
- c) sugerir aos poderes públicos as inéditas tendentes a ampliar e melhorar as obras por eles mantidas e destinados à realização de qualquer modalidade de serviço social;
- d) delinear os tipos das instituições do caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal (BRASIL, 1938).



Porém este não chegou a ser atuante, caracterizando-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político (CARVALHO, 2008).

Em 1942, surge a primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a qual passou a exercer as funções do CNSS. Sob a coordenação da primeira dama Darcy Vargas, foi instalada em nível federal com finalidades não econômicas (CARVALHO, 2008).

De acordo com Iamamoto e Carvalho (2007), a LBA tinha objetivos básicos:

1. executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada;
  2. congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social;
  3. prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo;
  4. trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil.
- (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p. 250)

Conforme relatam Boscarri e Silva (2015), a LBA tinha como finalidade prestar auxílio às famílias dos pracinhas brasileiros, por ocasião da Segunda Guerra Mundial. Terminada a Guerra, esta se volta para a assistência à maternidade e à infância, caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, sendo marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo.

Segundo Carvalho (2008), a LBA foi extinta em 1995 com mudanças realizadas pelo presidente FHC para exercer a centralização prevista na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

De acordo com Carvalho (2008), o período que se segue não provoca alterações relevantes no campo da assistência social, permanecendo práticas clientelistas, assistemáticas, conservadoras, onde os programas sociais eram estruturados na lógica da concessão e da dádiva, contrapondo-se ao direito. De forma que, tais práticas impediam que se rompesse a natureza assistencialista das políticas sociais.

Em 1988 é promulgada a Constituição Cidadã, a qual foi um marco no campo da assistência social. Passando a ser conhecida como política pública no Brasil e, juntamente com a política da saúde e a previdência social, compôs a seguridade social brasileira. Nesse sentido, a assistência social ganhou uma nova concepção para garantir a proteção social “a quem dela necessitar”, tirando a responsabilidade da

esfera individual e colocando-a na esfera social pública (FREITAS; GUARESCHI, 2014).

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CRFB, 1988).

Em 1993, após um longo processo de lutas, negociações e confrontos entre sociedade civil organizada, agentes sociais, parlamentares, governo federal e profissionais, a política de assistência social foi regulamentada. A LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1.993, estabeleceu os princípios doutrinários e organizativos da área, mantendo o princípio da democratização, da descentralização, equidade e complementaridade entre o poder público e a sociedade (BOSCARI; SILVA, 2015).

Para gerir todo o sistema de assistência social é criado em 2005, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Trata-se de um sistema descentralizado e participativo, onde os governos passam a ter condições de atuar de forma mais integrada com as políticas setoriais e as diferentes esferas da administração pública, assumindo compromissos de co-responsabilidade e co-financiamento no desenvolvimento de ações voltadas para a inclusão social e diminuição de desigualdades (BOSCARI; SILVA, 2015).

Esse sistema dividia a proteção social em dois tipos: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Nesse sentido é criado o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que é responsável pelos serviços de Proteção Social Básica e o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) responsável pela Proteção Social Especial (VILAS BOAS, 2015).

Para melhor funcionamento destes centros de referências, é criado em 2007, um instrumento de identificação da vulnerabilidade das famílias que é o Cadastro Único para Programas Assistenciais.

### **2.2.2 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Aprovada em sete de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei número 8.742) vem regulamentar a Assistência Social

Brasileira, de acordo com o disposto nos arts. 203 e 204 da CF/88. Em 42 artigos, a referida Lei dispõe sobre a organização da assistência social, no que diz respeito, dentre outros assuntos:

- I – aos seus princípios e diretrizes;
- II – à forma de organização e gestão das ações;
- III – às competências das esferas de governo;
- IV – ao caráter e composição das instâncias deliberativas;
- V – à instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- VI – às competências do órgão nacional gestor da Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
- VII – ao conceito de benefícios, serviços, programas e projetos;
- VIII – ao financiamento da política (CARVALHO, 2008).

“A LOAS propôs mudanças significativas na forma da condução da política pública da assistência social, entendida como direito do cidadão, prevendo o acesso igualitário e a universalização do atendimento” (BOSCARI; SILVA, 2015, p.113).

Já em 1997, é criada uma nova norma federal, Norma Operacional Básica (NOB-97), a qual foi marcada pela organização de municípios pela descentralização e pela implantação ao sistema descentralizado de gestão prevista pela Constituição Federal de 1988 e pela LOAS (CARVALHO, 2008).

Onde:

conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência explicitando uma concepção norteadora da descentralização da assistência social. Ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política (NOB/SUAS/05, p. 9).

Já em 2005, para que as atividades no campo da Assistência Social fossem desenvolvidas de maneira organizada é instituído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Segundo Cavalcante e Ribeiro (2012), o SUAS busca instituir um modelo de organização da política fundamentado na normatização e padronização dos serviços e da sua rede prestadora e, principalmente, na implantação de uma nova sistemática de financiamento.

Todas as ações da Assistência Social são regidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o qual deve acompanhar e fiscalizar

as entidades de organizações de Assistência Social no Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) (VILAS BOAS, 2015).

## **2.3 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

De acordo com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) segue os seguintes princípios democráticos:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS e NOBSUAS, 2004).

De forma integrada com as políticas sociais e considerando a grande desigualdade socioterritorial, a PNAS visa o seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (PNAS e NOBSUAS, 2004).

### **2.3.1 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O Sistema Único da Assistência Social - SUAS - é um sistema não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Configura-se como o novo reordenamento da Política de Assistência Social na perspectiva de promover maior efetividade de suas ações (BRASIL, 2017).

Criado em 2003, o Sistema Único de Assistência Social vem reorganizar os serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos pela Assistência Social. O qual, nos termos da lei, funciona como um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS. Seu principal objetivo é garantir do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico a implementação e gestão da Política.

é por meio do SUAS que se irá saber: *como* os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; *onde* podem ser encontrados; *que* pessoas ou grupos sociais terão acesso a eles e *sob quais* critérios; *que* padrões de atendimento vão ser definidos; *como* serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e *de que forma* será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos (PEREIRA, 2007, p. 64).

Esse sistema vai dividir a proteção social em dois níveis: a Proteção Social Básica, que tem por objetivo a prevenção, por meio de desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a qual é executada pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); e a Proteção Social Especial, a qual tem por finalidade proteger de situações de risco, as famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou que já tenham rompido seus laços familiares e comunitários, a qual é executada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2017).

### **2.3.2 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Segundo o MDS (2009), trata-se da principal porta de entrada da população aos serviços oferecidos pela Assistência Social.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (MDS, 2009, p.11).

De acordo com a Lei n 12.435 de 6 de julho de 2011:

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 2011).

Atuando como a principal estrutura física local para a proteção básica, desempenha papel fundamental na região onde está localizado possuindo a função exclusiva da oferta pública do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade por meio do Programa de Atendimento Integral à Famílias (PAIF), garantindo assim o direito à convivência familiar e comunitária.

De acordo com a Secretaria do Estado e Desenvolvimento Social (2016), configuram-se como principais funções do CRAS:

- Ofertar o serviço PAIF e outros serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica, para as famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social;
- Articular e fortalecer a rede de Proteção Social Básica local;
- Prevenir as situações de risco em seu território de abrangência fortalecendo vínculos familiares e comunitários e garantindo direitos.

Para que se possa viabilizar de forma descentralizada o acesso aos serviços socioassistenciais nele oferecidos, é de grande relevância a sua localização. O CRAS deve ser instalado prioritariamente em locais de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, a qual inclui famílias com renda per capita mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, com presença significativa de famílias e indivíduos beneficiários dos programas de transferências de renda, como o BPC - Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família e outros indicadores definidos na Norma Operacional Básica - NOBSUAS/2005 (BRASIL, 2017).

De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB- RH/SUAS, a composição da equipe mínima de referência que trabalha no CRAS, deve se dar de acordo com o porte de cada CRAS (MDS, 2017).

Tabela 1. Composição da Equipe do CRAS.

| <b>COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DO CRAS</b>  |  |   |
|--|--|---|
| <b>PEQUENO PORTE<br/>I</b>   | <b>PEQUENO PORTE<br/>II</b>  | <b>MÉDIO, GRANDE, METRÓPOLE E DF</b>  |
| Até 2.500 famílias referenciadas   | Até 3.500 famílias referenciadas   | Até 5.000 famílias referenciadas  |
| Dois técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo | Três técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e um preferencialmente psicólogo | Quatro técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes e um psicólogo e um profissional que compõem o SUAS |
| Três técnicos de nível médio   | Três técnicos de nível médio   | Quatro técnicos de nível médio  |

Fonte: VILAS BOAS (2015), com base em PNAS, 2004, p. 153-154.

Assim que as famílias são referenciadas de acordo com a sua territorialidade nos CRAS, elas são encaminhadas para as políticas públicas de acordo com suas necessidades.

### **2.3.3 CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

De acordo com o MDS (2017), o “Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é uma unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados”.

De acordo com a Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, a qual Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõem sobre a organização da Assistência social, em seu art. 6º- C, § 2º define:

O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, 2011).

Dessa forma de acordo com o MDS (2011), seus principais objetivos são:

- Fortalecer as redes sociais de apoio da família;
- Contribuir no combate a estigmas e preconceitos;
- Assegurar proteção social imediata a atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando sua integridade física, mental e social;
- Prevenir o abandono e a institucionalização;
- Fortalecer os vínculos familiares e a capacidade protetiva da família.

Atua ofertando acompanhamento técnico especializado desenvolvido por uma equipe multiprofissional. Este atendimento é prestado no próprio CREAS ou pelo deslocamento de equipes em territórios e domicílios, onde os serviços devem funcionar de forma estreitamente articulada com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outras Organizações de Defesa de Direitos, com os demais serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social (MDS, 2017).



### 3. METODOLOGIA

O presente estudo busca responder à seguinte questão: Como o município de Lavras tem utilizado o Cadastro Único para a implementação de políticas de assistência social? Busca-se através de um estudo de caso a ser realizado nos seis Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) deste município, compreender a metodologia de elaboração do Cadastro Único e a sua função no processo de implementação de política social, avaliando seu uso na implementação de políticas assistenciais neste município.

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa descritiva. Na visão de Gerhardt e Silveira (2009, p.31) “a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social”. De acordo com Gil (2002 p.42), as pesquisas descritivas são “aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis”.

O método qualitativo foi escolhido, pois permite uma melhor observação do objeto empírico a ser estudado, onde o pesquisador é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas, o qual busca explicar o porquê do fenômeno estudado (GERHARDT; SILVEIRA, 2009); e as entrevistas poderão ser realizadas de maneira menos formal, podendo ser realizadas em um ambiente natural onde o contato é feito diretamente com os participantes que poderão se expressar livremente de acordo com sua perspectiva com relação ao tema em questão.

Quanto ao procedimento optou-se pelos métodos bibliográfico e documental, onde para Fonseca (2002) no método bibliográfico,

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer do que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32)

A presente pesquisa baseia-se em pesquisas bibliográficas realizadas em sites oficiais do governo, secretarias, ministérios e em artigos relacionados a políticas públicas e assistência social no Brasil.

Já o método documental na perspectiva de Gil (2002, p. 45), “vale-se de materiais que não recebem um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaboradas de acordo com os objetos de pesquisa”. Neste estudo, este método compreendeu o levantamento de leis, decretos e documentos referentes à Política de Assistência Social e CadÚnico.

A pesquisa pode ser definida também como estudo de caso, que na perspectiva de Gil (2002), “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Método este, que permite fazer observações diretas sobre o caso, onde o investigador lida com uma variedade de evidências, como documentos, entrevistas, podendo assim explicar as causas de determinados eventos ocorridos sobre o tema em questão.

O caso a ser analisado será o funcionamento do Cadastro Único pela Assistência Social de Lavras, especificamente nos CRAS que atendem a este município.

O instrumento de coleta de dados a ser utilizado é o roteiro de entrevistas semi-estruturadas, por se tratar de um instrumento flexível, onde:

O pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 72).

As entrevistas foram realizadas com os respectivos coordenadores dos CRAS localizados na cidade de Lavras – MG, a saber: CRAS Nova Lavras, CRAS Santa Efigênia, CRAS Cruzeiro do Sul, CRAS Cohab, CRAS São Vicente e CRAS José Barbosa. E também com o responsável pelo Cadastramento Único da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município.

A escolha dos entrevistados leva em conta que os coordenadores são os responsáveis pelo sistema e podem falar com maior propriedade de como está a atual conjuntura da assistência social no que tange ao mapeamento das necessidades da população e como o Cadastro Único tem contribuído com isso. Para realização das entrevistas foi elaborado um roteiro que se encontra no Apêndice 1.

As entrevistas foram gravadas, transcritas e avaliadas pelo método de análise de conteúdo, que para Gil (2002) consiste em um método de análise que tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões estão divididos em duas seções. A primeira destaca como deve ser formulado o Cadastro Único e seu papel na implementação de políticas de assistência social. A segunda parte trata do processo de realização do Cadastro Único no município de Lavras.

### 4.1 CADASTRO ÚNICO

Para um melhor direcionamento das Políticas Assistenciais no país, se fez necessário um instrumento de identificação das famílias em situação de vulnerabilidade. Para tanto, foi criado em 24 de julho de 2001, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, através do Decreto de Lei nº 3.877. Este determinava que o Cadastro fosse obrigatório para todos os órgãos da administração pública federal, como condição fundamental para a concessão de programas focalizados de caráter permanente (TORRES, 2010).

Criado em julho de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) tem por objetivo o cadastramento e a manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo (SM) ou renda familiar total de até 3 SMs em todos os municípios brasileiros. Sua utilização pelas três esferas do governo ajuda a identificar potenciais beneficiários para os programas sociais, proporciona melhor focalização e evita a sobreposição de programas para uma mesma família (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2009, p. 9).

Trata-se então de uma base de dados, da qual dispõem o Governo Federal, sobre uma parcela da população que é considerada de baixa renda, a qual se configura como condição imprescindível para a concessão de benefícios de programas sociais de assistência, especialmente os de transferência de renda (MDS, 2012).

É um mecanismo fundamental de integração de programas sociais de diversas áreas e em todos os níveis da federação, constituindo-se em um mapa representativo da parcela mais pobre e vulnerável da população brasileira, com características, necessidades e potencialidades, tornando-se uma ponte para a inclusão social (MDS, 2010, p.7).

Desde que foi criado, o programa vem se destacando como um importante instrumento na gestão dos governos municipais, estaduais e federais para melhor implementação das políticas e programas sociais direcionados a população de baixa renda, uma vez que dispõem de informações sobre a família, seu domicílio, as formas de acesso aos serviços públicos, composição familiar, dados pessoais dos seus membros, qualificação de seus membros entre outros (MDS, 2012).

o Cadastro Único é atualmente um mapa representativo das famílias mais pobres e vulneráveis do Brasil, com ampla potencialidade de utilização pelas políticas públicas, pois apresenta informações: (i) da família e do domicílio em que ela reside – o endereço de residência, as características de seu domicílio, a forma de acesso a serviços públicos (abastecimento de água, saneamento básico e energia elétrica, entre outros), composição familiar, despesas mensais e vinculação a programas sociais; e (ii) de cada uma das pessoas que compõem a família: dados pessoais, documentação civil, qualificação escolar, situação no mercado de trabalho e rendimentos (MSD, 2010, p.14).

Atualmente, a base do Cadastro Único conta com 19,5 milhões de famílias cadastradas (IBGE, 2017). Sendo desta forma considerado um mapa bastante representativo das famílias mais pobres e vulneráveis do país. Mais do que uma base de dados, trata-se de um mecanismo importantíssimo, o qual dá visibilidade à população mais vulnerável, mapeando suas carências e possibilitando dessa forma a integração de ações de diferentes áreas para sua inclusão social.

As informações coletadas pelo cadastro podem subsidiar outras políticas, programas e ações, além das de assistência social como, por exemplo:

- A Secretaria de Habitação e/ou Obras pode obter dados sobre as condições dos domicílios ocupados pelas famílias mais pobres: o acesso à rede de água e esgoto, à destinação do lixo produzido, o material utilizado na construção do imóvel, entre outras. Com isso, o município pode definir os beneficiários e os locais prioritários para o desenvolvimento e implantação de programas de construção de habitações populares, ou de saneamento básico; e
- A Secretaria de Educação, ao planejar estratégias para ampliação da escolarização de jovens e adultos num território específico, também pode identificar, no Cadastro Único, dados sobre anos de escolaridade por faixa etária e quantos jovens e adultos ainda frequentam a escola. Esse pode ser um bom instrumento na busca ativa<sup>1</sup> de cidadãos para

---

<sup>1</sup> Busca Ativa consiste em estabelecer parcerias e desenvolver ações para localizar as famílias de baixa renda que ainda não foram cadastradas. As parcerias devem envolver órgãos

frequentar cursos de alfabetização, inclusive com o endereço individual de cada família que tem pessoas com baixa escolaridade (MDS, 2010, p.15).

Antes de ser criado o Cadastro Único, o Governo Federal executava ações da mesma natureza, com programas direcionados para famílias com o mesmo perfil, tais como os Programas Bolsa-Escola, o Auxílio-Gás, o Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Porém eram feitos diferentes cadastros para cada programa, o que dificultava a coordenação das ações, fragmentava o atendimento e reduzia a eficiência (MDS, 2012).

A falta de integração das informações possibilitava o acúmulo de benefícios sem que houvesse a garantia da universalização do acesso para todos os que precisassem: uma mesma família podia ser beneficiária de dois ou três programas, ao passo que outras, em situação e localidades semelhantes, não contavam com nenhum apoio (MDS, 2012, p. 10).

A consolidação propriamente dita do Cadastro Único como ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda, se deu em 2003 com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), quando foram unificados os programas Bolsa-Escola, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação. E a legislação do PBF definiu o Cadastro Único como ferramenta de identificação dos beneficiários (TORRES, 2010).

O Governo Federal utiliza as informações contidas na base de dados do Cadastro Único para seleção de beneficiários de diversos programas: Aposentadoria para Pessoa de Baixa Renda; Auxílio Emergencial Financeiro – Bolsa Estiagem; Programa Brasil Alfabetizado (PBA); Carta Social; Carteira do Idoso; Política de Cisternas; Isenção de taxa para concursos públicos; Passe livre para pessoas portadoras de deficiência em sistema de transporte coletivo interestadual; Programa Bolsa Família; Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – Assistência Técnica a Extensão Rural (ATER); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec; Programa

---

públicos, organizações da sociedade civil e lideranças comunitárias, entre outros, de modo a possibilitar a identificação e cadastramento de todas as famílias de baixa renda existentes, com atenção especial para aquelas que se encontram em situação de pobreza extrema (MDS, 2012).

Minha Casa, Minha Vida; ProJovem Adolescente – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos; Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular (MDS, 2015).

O gerenciamento do Cadastro Único em cada município é feito pelo gestor municipal do Cadastro Único, o qual tem papel fundamental, uma vez que é ele que organiza e coordena toda equipe envolvida no trabalho, orientado pelas diretrizes definidas pelo MDS e considerando as especificidades locais, cabendo também a ele dialogar com os Governos Estaduais, com o MDS e com os diversos órgãos municipais que utilizam de suas informações para a implementação de políticas públicas (MDS, 2012). Ficam definidas assim, suas principais responsabilidades:

- Identificar as famílias que compõem o público-alvo do Cadastro Único e registrar seus dados nos formulários de cadastramento;
- Coordenar a digitação no Sistema de Cadastro Único dos dados dos formulários, de forma a serem incorporados na base nacional;
- Coordenar a atualização ou revalidação dos registros cadastrais;
- Promover a utilização dos dados do Cadastro Único para o planejamento e gestão de políticas públicas e programas sociais voltados à população de baixa renda, executados pelo governo local;
- Adotar medidas para o controle e a prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizando, ainda, canais para o recebimento de denúncias;
- Adotar procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados cadastrados;
- Zelar pela guarda e sigilo das informações coletadas e digitadas;
- Permitir o acesso das Instâncias de Controle Social (ICS) do Cadastro Único e do PBF às informações cadastrais, sem prejuízo das implicações ético legais relativas ao uso dessas informações; e
- Encaminhar às Instâncias de Controle Social (ICS) o resultado das ações de atualização cadastral efetuadas pelo governo local, motivadas por inconsistência de informações constantes no cadastro das famílias e outras informações relevantes para o acompanhamento da gestão municipal por essas instâncias (MDS, 2012, p. 19).

Para que sejam realizados os cadastros são estabelecidos alguns critérios:

I - Preenchimento de modelo de formulário estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

II - cada pessoa deve ser cadastrada em somente uma família;

III - o cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher;

IV - as informações declaradas pela família serão registradas no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, devendo conter informações relativas aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros julgados necessários:

a) identificação e caracterização do domicílio;

b) identificação e documentação civil de cada membro da família;

c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento (BRASIL, 2007).

O processo de cadastramento é composto de quatro etapas: “I – identificação do público-alvo; II – coleta de dados; III – inclusão de dados no sistema de cadastramento; e IV – manutenção de dados” (BRASIL-MDS, 2008, Portaria nº 376, Art. 3º). Onde a identificação do público-alvo se refere à localização das famílias de baixa renda, onde podem ser utilizados dados do IBGE, DATASUS e INEP; para coleta de dados é recomendada o treinamento de equipes de cadastradores, e pode ser feita mediante visita domiciliar, ou em pontos de coletas (CRAS) dependendo do porte do município; a inclusão dos dados no sistema de cadastramento é realizada por um profissional com conhecimentos em informática, onde os dados são digitados no sistema e em seguida encaminhados para Caixa Econômica que em até 48 horas remete ao município o “arquivo-retorno”, onde consta o registro de cada beneficiário com seu respectivo Número de Identificação Social (NIS<sup>2</sup>), informando-o à seleção para os programas sociais que utilizam o Cadastro (TORRES, 2010).

Segundo o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (2012), os profissionais indicados para a composição da equipe do Cadastro Único são:

- Entrevistador: profissional com boa caligrafia, boa leitura e capacitado para realizar as entrevistas. Preferencialmente com nível médio

---

<sup>2</sup>Criado para garantir unicidade ao Cadastro, o NIS converte-se gradativamente numa espécie de identidade social efetiva e seletiva do estrato da população “mais pobre”, como uma credencial para acessar benefícios da assistência pública, e um meio de monitoramento do acesso das famílias identificadas como pobres a serviços sociais básicos (TORRES, 2010, p.11).



concluído. Será responsável por entrevistar as famílias e preencher os formulários de cadastramento;

- Supervisor de campo: responsável por acompanhar as ações de cadastramento e atualização cadastral, conferindo os formulários preenchidos e encaminhando-os à revisão ou à digitação;
- Assistente Social: profissional com formação em Serviço Social, preferencialmente servidor do poder executivo municipal. Deve coordenar a identificação das famílias que compõem o público do Cadastro Único, zelando, principalmente, pelo cadastramento das famílias em maior situação de vulnerabilidade;
- Supervisor do Cadastro Único: responsável por receber os formulários preenchidos e garantir que sejam devidamente digitados no Sistema de Cadastro Único;
- Administrador de Rede: profissional com conhecimentos e experiência em tecnologia da informação. Tem por atribuição manter o ambiente físico e operacional dos computadores, servidores e impressoras para a instalação, configuração e conexão à rede local. Deve, também, apoiar os usuários quanto ao uso do Sistema de Cadastro Único; e
- Digitador: profissional capacitado para utilizar o Sistema, com habilidade e rapidez na digitação dos dados cadastrais, devendo executar, no Sistema de Cadastro Único, as inclusões e as alterações realizadas nos formulários de cadastramento (MDS, 2012, p. 23).

Os dados fornecidos pelo Cadastro Único são extremamente úteis na elaboração de políticas públicas. Para acessar esses dados e auxiliar estados e municípios na formulação e implementação de políticas públicas para a população de baixa renda, o MDS criou o Cecad – Consulta, Seleção e Extração de informações do Cadastro Único.

O Cecad é uma ferramenta que contém informações da base nacional do Cadastro Único, extraída mensalmente do sistema *online* de cadastramento, a Versão 7 do Sistema de Cadastro Único, e permite que seja feita a tabulação de dados das famílias cadastradas em estados e município a partir de uma variável ou por meio do cruzamento de duas variáveis, utilizando informações de diversos blocos dos formulários do Cadastro Único, tais como renda, escolaridade, faixa etária, características do domicílio, a existência de trabalho infantil, pertencimento a grupos tradicionais, entre outros. Além disso, é possível identificar pessoas incluídas no Cadastro Único a partir do NIS, CPF e/ou nome completo (MDS, 2012, p. 77).

Trata-se, portanto, de uma ferramenta de apoio à gestão, uma vez que com acesso a esses dados a gestão pode planejar melhor o direcionamento de suas ações no que diz respeito às áreas de saúde, educação e assistência social a partir de um diagnóstico socioterritorial fornecido pelo cadastro (MDS, 2012).

O Cecad permite ainda:

- Realizar consultas e tabulações com os dados e identificar as principais vulnerabilidades da população, de forma a subsidiar os planos de ação;
- Conhecer a realidade socioeconômica das famílias inseridas no Cadastro Único;
- Acessar informações sobre as características do domicílio, o acesso a serviços públicos pelo núcleo familiar e para cada um dos componentes da família (MDS, 2017).

Para proporcionar a estrutura necessária para gestão do Cadastro Único, o município utiliza os recursos financeiros repassados pelo MDS, por meio do Índice de Gestão Descentralizado (IGD). O qual se configura como um indicador que varia de 0 a 1 e avalia a gestão municipal. Quanto mais próximo de 1 for o IGD, mais qualidade apresentará a gestão municipal do CadÚnico e PBF. Com base neste índice, os recursos são repassados mensalmente do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos Municipais de Assistência Social de forma regular, automática, e depositada em conta aberta especialmente para fins de execução das atividades vinculadas à gestão do PBF e do Cadastro Único. Cabe ao gestor municipal a decisão e a responsabilidade de aplicar os recursos do IGD (MDSA, 2016).

Criado em abril de 2006, o Índice de Gestão Descentralizada do Município - IDG-M, representa uma estratégia inovadora de apoio técnico e financeiro na gestão do CadÚnico, a qual vem contribuindo significativamente para a melhoria da gestão do programa. Trata-se, portanto, de uma forma de medir a cobertura e a qualidade do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e saúde. Tanto serve para “medir” a qualidade das ações realizadas, como para incentivar o alcance de melhores resultados.

A partir desse índice os valores são calculados e os recursos financeiros são repassados do MDS aos municípios e ao Distrito Federal diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social. Quanto mais próximo de 1 for o IGD-M, mais qualidade apresentará a Gestão Municipal e, por isso, mais recursos financeiros irá receber.

O recurso, segundo o MDSA (2016) pode ser utilizado para:

- apoiar e aprimorar ações de inclusão e atualização dos dados das famílias de baixa renda no Cadastro Único;

- aperfeiçoar e viabilizar atividades relacionadas à gestão de condicionalidades e benefícios;
- realizar o acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF;
- promover estratégias de fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único;
- implementar ações de fortalecimento do controle social do Programa no município;
- melhorar a infraestrutura da gestão municipal, tanto para o seu funcionamento como para o atendimento às famílias;
- e ainda realizar atividades de capacitação sobre o PBF e o Cadastro Único.

Para que os recursos do IGD-M atendam às prioridades e necessidades de aperfeiçoamento da gestão do PBF e o Cadastro Único, é fundamental elaborar um planejamento intersetorial do uso desses recursos no município, com, minimamente, a participação das áreas de assistência social, de saúde, de educação e do controle social. O MDS sugere ainda que seja realizado um diagnóstico inicial também com a participação dessas áreas, para a identificação das ações prioritárias que devem ser financiadas com os recursos (MDSA, 2016).

O planejamento precisa abranger todas as ações, atividades e aquisições a serem financiadas com os recursos do IGD-M, estabelecendo uma ordem de prioridade, que poderá ser executada na medida em que os recursos financeiros forem recebidos.

O recurso do IGD – M representa um apoio do Governo Federal, resultante da boa gestão do município. O qual reflete a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único.

Assim, o recurso do IGD-M é inserido no orçamento como receita do município e a sua aplicação é limitada, exclusivamente, à gestão do PBF e do Cadastro Único. Os municípios devem submeter a prestação de contas dos recursos recebidos do IGD-M ao Conselho Municipal de Assistência Social e se ela não for aprovada ou for aprovada parcialmente, os recursos financeiros transferidos deverão ser devolvidos pelo município ao respectivo Fundo de Assistência Social (MDSA, 2016).

Caso o município não utilize todos os recursos do IGD-M no ano em que foi feito o repasse, poderá usar o restante no ano seguinte. Para isso, é necessário que o

município faça a reprogramação dos recursos na forma estabelecida na legislação vigente.

#### **4.2 A REALIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO NO MUNICÍPIO DE LAVRAS**

O município de Lavras – MG conta atualmente com uma população superior a 100.000 habitantes (IBGE 2016), sendo classificado, portanto como de Médio Porte segundo os requisitos da Política Nacional de Assistência Social. Segundo o Relatório de Informações Sociais (MDS, 2017) no mês de junho de 2017 o município apresentou 13.003 famílias cadastradas no Cadastro Único, sendo que, desse total 4.198 possuíam renda per capita familiar de até R\$85,00. O relatório demonstra ainda que no mês de junho de 2017 o Programa Bolsa Família beneficiou 3.794 famílias cadastradas.

O município possui habilitação de Gestão Básica, contando atualmente com 1 CREAS e 6 CRAS, sendo que, apenas 2 são cofinanciados pelo MDS. Ainda de acordo com o Relatório de Informações Sociais, a cidade possui Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M de 1,00 (MDS, 2017). Índice este que, se configura como um indicador que varia de 0 a 1 e avalia a gestão municipal (MDS, 2016).

Lavras conta também com a Secretaria de Desenvolvimento Social, sendo esta responsável por gerenciar todas as atividades dos serviços de Assistência Social do município.

Foi observado que a equipe de coordenação dos Centros de Referências de Assistência Social de Lavras é composta por profissionais que atestam possuir o Ensino Superior completo, na área de Serviço Social ou Psicologia, onde a maioria possui pós-graduação. Demonstrando ter uma vasta experiência e conhecimento na área de assistência social, como podem ser observadas:

“Já trabalhei em CRAS, e já trabalhei na implantação de programas e projetos sociais, já trabalhei com consultoria em assistência social e com projetos.” (Coordenador entrevistado 01)

“Há quatro anos eu trabalhei na secretaria de assistência social, porém nessa época eu ainda não era formada, há quatro anos eu me formei e trabalhei por 3 anos na gestão.” (Coordenador entrevistado 02)

“Eu fui professora universitária do curso de serviço social durante 5 anos; já fui técnica, exerci como assistente social; fui coordenadora por três vezes; fui coordenadora da proteção básica também; então eu já tive a oportunidade de passar dentro da política de assistência social por várias funções.” (Coordenador entrevistado 03)

“Já fui técnico da assistência social, do CRAS e do CREAS e já fui coordenador da proteção social básica.” (Coordenador entrevistado 04)

“Já trabalhei como técnica (psicóloga) no CRAS; CREAS voltado para medidas sócio educativas e de cumprimento de medidas de liberdade assistida e de prestação de serviços a comunidade; coordenação do CREAS, e depois coordenação do CRAS.” (Coordenador entrevistado 05)

“Já trabalhei com psicologia clínica; psicologia organizacional do trabalho e psicologia no SUAS.” (Coordenador entrevistado 06)

Foi observado que a equipe gestora dos Centros de Referência da Assistência Social deste município atende atualmente às diretrizes da NOB-RH/SUAS, à qual através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 17, de 20 de junho de 2011 destaca que as categorias profissionais que devem integrar os CRAS devem possuir nível superior nas áreas de Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional (BRASIL, 2011).

Outro ponto que merece destaque é a ausência de formação técnica/profissional da atual gestora. Esta possui apenas segundo grau completo e experiência adquirida no exercício de sua função após dois anos trabalhando no programa Bolsa Família no município de Lavras. Isso pode ser caracterizado como um problema para a administração pública local, já que a gestora não possui formação específica para atuar na área de gestão de políticas públicas e sociais, o que pode acarretar em dificuldades para planejar e monitorar os serviços oferecidos através do CadÚnico.

Outra questão que foi observada e que está de acordo com a NOB- RH/SUAS é o número de encaminhamentos de famílias nos CRAS, que varia de 237 e 1700. Conforme recomenda a NOB – RH /SUAS, a equipe mínima para o funcionamento de um CRAS de pequeno porte consiste em 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo e 2 técnicos de nível médio, os quais devem trabalhar com até 2.500 famílias referenciadas.

No que diz respeito à realização dos cadastros no município, foi perguntado aos entrevistados, quais os procedimentos utilizados e quem eram os responsáveis.

“O Cadastro Único hoje está em todos os CRAS da cidade, são 6 ao todo. A pessoa procura o CRAS mais próximo da sua casa levando CPF, RG, título de eleitor, um comprovante de residência; e das crianças certidão de nascimento e uma declaração escolar. Aí ela vai fazer o cadastro único dela, que é a porta de entrada para os benefícios do Governo federal. Então, ela vai informar os dados dela, isso vai posteriormente ser lançado no sistema. Esses dados vão para secretaria, e são digitados pelos digitadores, e é lançado no sistema. Quem vai falar quais são os benefícios que essa pessoa vai ter, na verdade é o Governo Federal, porque vai depender da renda per capita dela, porque o CadÚnico oferece vários benefícios, pra cada benefício tem uma renda per capita, então isso depende da renda per capita de cada família. Os responsáveis por colher esses dados são os CRAS.” (Gestora do Bolsa Família e CadÚnico)

“então aqui nós temos uma digitadora, que também é entrevistadora, e ela usa o preenchimento do caderno do governo federal, os dados são preenchidos aqui e a gente manda para a Secretaria de Desenvolvimento Social, pra equipe lançar.” (Coordenador entrevistado 01)

“a maioria que vem, eles vem por busca mesmo de tá fazendo esse cadastro. Quando eles não vêm procurar a gente, a gente instrui a fazer o cadastro único no CRAS. Nós temos a auxiliar administrativa que fica responsável por preencher os cadastros. A maioria das vezes, as pessoas vêm sem os documentos, aí a gente vai instruir quais os documentos que precisa e depois eles voltam para estar fazendo o cadastro. Aí preenche e manda para a secretaria, a gente até instrui fazer o cadastro mesmo porque pra saber quais os benefícios que ele tem direito. E aí a gente preenche o caderno e depois manda para a secretaria pra ta fazendo o lançamento no sistema.” (Coordenador entrevistado 02)

“Nós temos um auxiliar administrativo exclusivo pra realizar os cadastros, pro cadastro as pessoas trazem os documentos necessários, os documentos pessoais, comprovante de endereço, certidões, o que for necessário para realização do cadastro, o auxiliar administrativo preenche todos os dados da pessoa é encaminhado pra secretaria de desenvolvimento social e lá é lançado.” (Coordenador entrevistado 03)

“O responsável pelo preenchimento do caderno do cadastro único é a auxiliar administrativa, a pessoa vem aqui pega uma ficha com os dados que ela tem que trazer dos documentos, aí ela vem e preenche o caderno, depois é enviado pra secretaria de desenvolvimento social e lá no setor do Bolsa Família é lançado no sistema e processado os dados.” (Coordenador entrevistado 04)

“Hoje quem é a responsável é a auxiliar administrativo, que é a pessoa da equipe técnica do CRAS. É feito manualmente, o preenchimento do caderno do Cadastro Único a mão, aí toda quinta feira é encaminhado lápra secretaria, pro setor do Bolsa Família onde tem uma pessoa que insere ele no sistema, que são os digitadores. Eu penso que é feito um retrabalho.” (Coordenador entrevistado 05)

“No CRAS ainda não temos acesso à internet, por isso os cadernos dos Cadastros são preenchidos à mão, e, semanalmente são encaminhados para o Setor do Bolsa Família. Sempre estamos em contato com a gestora esclarecendo possíveis dúvidas, o que de certa forma, possibilita atualizar as informações.” (Coordenador entrevistado 06)

Como se pode observar o município conta hoje com 6 postos de atendimento fixo, onde são coletadas as informações dos usuários. Locais estes que estão de acordo com as diretrizes do MDS (2012), nos quais as famílias podem comparecer para se inscrever no Cadastro Único ou para atualizar suas informações cadastrais, sendo estes instalados em locais determinados e funcionam de forma permanente.

Ainda de acordo com o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (MDS, 2012), fica definido que para os municípios que utilizam desta forma para coleta de informações do Cadastro Único, é essencial obter informações sobre a concentração territorial das famílias mais vulneráveis para identificar o local mais adequado para a implantação dos CRAS.

Nesse sentido, foi perguntado à gestora como era definida a área em que a assistência social do município deveria atuar. De acordo com esta entrevistada, o município nunca realizou um diagnóstico para verificar onde deveria implantar os CRAS, pondera ainda que esse diagnóstico seria de suma importância para o planejamento das ações da assistência social no município, bem como para uma realização mais descentralizada e dinâmica do cadastro único.

“Na verdade, deveria ter um diagnóstico do município onde ia definir a área e as ações a serem desenvolvidas através dos resultados de vulnerabilidade do município, só que o município nunca fez, porque antes de implantar a política de assistência social deveria se fazer um diagnóstico.” (Gestora Bolsa Família)

“Questões políticas, aqui sempre foi assim, então agora que nós estamos correndo atrás pra poder fazer um diagnóstico do município e tentar corrigir possíveis erros que podem estar acontecendo”. (Gestora)

“O município não utiliza os dados do IBGE como de outras fontes confiáveis, mas eles buscam dados em outras pesquisas em outros sistemas, e esses outros sistemas não trazem uma realidade fidedigna do município, como o site da Sedese, são todos alimentados pela secretaria aí cada equipamento passa os dados pra cá, então cada um tem aquele negócio assim de aumentar o dado pra mostrar que o serviço tá acontecendo.” (Gestora PBF)

Nesse sentido, nota-se uma falha da gestão municipal, uma vez que não é realizado o diagnóstico territorial, logo, não se pode precisar ao certo a quantidade de famílias que habitam o território e dessa forma fica difícil garantir maior acessibilidade à população que carece da realização do cadastro único, bem como do atendimento das políticas de assistência social.

O Manual de Gestão do Cadastro Único (2012) sugere que os municípios façam o mapeamento e utilizem a estimativa de famílias pobres oferecidas pelo MDS, para ter um norte para o planejamento das ações de cadastramento. Para isso, o MDS desenvolveu uma ferramenta que busca identificar os locais de concentração de famílias pobres por setor censitário, que é o IDV – IDENTIFICAÇÃO DE LOCALIDADES E FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.

Além dessa, são sugeridas outras fontes de informação como o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), o banco de dados do Sistema Único de Saúde (Datasus) e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), as quais podem ser valiosas para ajudar na identificação das áreas de concentração das famílias mais vulneráveis.

Entretanto, a gestão atual tem buscado realizar mutirões de cadastramento, os quais vêm sendo realizado nos bairros mais vulneráveis do município e em lugares de difícil acesso, como comenta a gestora,

“hoje os eventos do bolsa família, é a nossa busca ativa e o CRAS também saem em busca ativa das pessoas, vão pra zona rural, e em bairros mais afastados. Foram encontradas várias pessoas que nunca ouviram falar em cadastro único, não fizeram nem sabiam o que era cadastro único [...] então, estamos fazendo uma coisa que nunca houve, mas a cidade hoje é muito grande, são 100 mil habitantes, mas a gente tá empenhado em ir atrás de quem realmente necessita.” (Gestora)



Percebe-se que a gestão atual está empenhada em alcançar o maior número de pessoas, de modo a promover uma maior inclusão, uma vez que por meio desses mutirões torna-se possível realizar o cadastramento também das famílias que não residem no perímetro urbano do município e têm dificuldade de se locomover até os CRAS.

Como forma de incentivar as famílias a procurarem os postos de atendimento e realizarem seu cadastro, foi questionado à gestora, como era feita a divulgação do Cadastro Único no município, se havia alguma estratégia de divulgação, tanto do cadastro como dos benefícios por ele concedidos. Nesse sentido a gestora afirmou que:

“Hoje na gestão atual sim. É informando em todos os CRAS, para cada pessoa que faz o Cadastro Único é informado pra ela quais são os benefícios que ela pode ter com o cadastro. Porque a maioria da população acha que o Cadastro Único se resume ao Bolsa Família, ela não sabe os direitos que ela tá perdendo que é desconto na luz e na água, carteirinha do idoso, do bolsa verde, ID jovem, etc. A divulgação é feita em todos os CRAS, e hoje também o bolsa família tá fazendo eventos, mais ou menos a cada 15 dias, nós estamos indo para zona rural, e nos bairros também. É um movimento feito no sábado, onde é feito cadastramento na rua. E é divulgado nas rádios, no site da prefeitura, no Facebook da prefeitura, em todos os meios de comunicação estão sendo divulgados.” (Gestora)

Nesse mesmo sentido foi perguntado aos coordenadores dos CRAS se era feita uma divulgação do CadÚnico e dos seus benefícios à população pertencente àquele território.

“Tenho vários meios que a gente utiliza, nas visitas domiciliares a gente divulga, nos eventos que a gente promove nós divulgamos, nas buscas ativas que nós fazemos nós divulgamos, tem ações com a comunidade que nós divulgamos, então a gente usa desses meios, nos nossos grupos de convivência também.” (Coordenador entrevistado1)

“Hoje a gente faz dentro do CRAS essa divulgação né, todos que participam das atividades nos serviços de convivência ou no atendimento individual familiar é onde a gente fala e faz essa propaganda do cadastro único.” (Coordenador entrevistado 2)

“Então, aqui no nosso CRAS a gente trabalha com essa informação quando surge a demanda, então todas as pessoas que nos procuram pra participar das atividades no CRAS, eles chegam até nós e nós informamos todo procedimento e qual que é a importância. Porque, uma coisa que a gente gosta de falar com os usuários e com quem nos procura é que o Cadastro Único não é somente para o bolsa família, quem realiza o cadastro único vai ter acesso a política de assistência social. E que é um leque, não é só um

bolsa família, a política de assistência social hoje, principalmente no CRAS, ela trabalha a prevenção, tem desconto nas tarifas de água e luz, a forma deles estarem dentro dos CRAS, os serviços ofertados são muitos, então isso é bom passar pra população porque as vezes ela acha que chega aqui vai fazer o cadastro único só pra ter acesso ao bolsa família e não é. Isso dá acesso a várias outras coisas, e até pra nos funcionários pra que a gente esteja bem próximo a comunidade e de fato garanta o direito que cada um tem.” (Coordenador entrevistado 3)

“Sim, muita gente acha que o cadastro do bolsa família é só pra receber bolsa família, ou só quem tem criança menor e frequenta escola pra receber, a gente fala dos outros benefícios que existem, da tarifa social, da conta de água e luz, da isenção de taxa de concurso público, pra dona de casa pagar o INSS mais barato, a gente fala de todos benefícios que tem. A divulgação é feita no CRAS, e tem alguma coisa do governo que fala na televisão, eu já vi falando mais são poucos. Mas a gente faz mais a divulgação aqui no ‘boca a boca’ mesmo, no CRAS mesmo.” (Coordenador entrevistado 4)

“Sim. O tempo todo. A gente tem reuniões, pelo menos uma reunião mensal, agora com a nova gestão, ela tá tendo a preocupação de tá fazendo em lugares mais difíceis, realizando a busca ativa que é na zona rural, em bairros mais vulneráveis, que o pessoal não tem muito acesso para estar se deslocando até os CRAS.” (Coordenadora entrevistada 5)

“Sim, sempre. No CRAS, passou a ser uma forma de acolhimento falar da importância de Cadastrar, das vantagens de possuir o Cadastro Único, das ampliações que o programa vem tendo nos últimos tempos, o que essas ampliações têm dado de direito às famílias do município.” (Coordenadora entrevistada 6)

Desta forma, infere-se que o município tem realizado o processo de divulgação do Cadastro Único. No entanto, vale destacar que, como apontado pela coordenadora entrevistada 3, o CRAS tem feito a divulgação dos benefícios ofertados pelo CadÚnico, no momento em que surge a demanda, ou seja, não se tem realizado por parte deste equipamento a divulgação à população no geral, apenas quando um usuário procura o CRAS. Em caso de pessoas em situação de rua, por exemplo, ficaria difícil de esse indivíduo ser incluído no Cadastro, uma vez que o mesmo não tem informação a respeito de sua realização, nem dos benefícios à que este o dá direito, e dessa forma o mesmo perde a oportunidade de ser incluso nos diversos programas do Governo Federal, os quais são viabilizados por meio do Cadastro Único, por falta de informação.

O processo de cadastramento dispõe de diversos sistemas que precisam ser corretamente preenchidos e atualizados para geração de relatórios que auxiliem a gestão na elaboração de ações, projetos e políticas focalizadas, o que justifica a

necessidade de treinamento dos profissionais que, na maioria das vezes, ocupam cargos comissionados e não possuem embasamento teórico-prático para execução das suas atividades laborais.

“todo dia é um aprendizado porque o sistema é muito complexo. Não é só o Cadastro Único, são usados vários sistemas pra fazer a gestão do cadastro único, então eu acho que tem muitos cadastros que podem ser melhorados”  
(Gestora)

Ainda com relação à realização dos cadastros, sabe-se que o entrevistador tem um papel fundamental, uma vez que é ele o responsável pela realização da entrevista e da coleta de dados, onde o mesmo deve zelar para que as informações coletadas reflitam na realidade de cada família cadastrada (MDS, 2012). Nesse sentido, foi perguntado à gestora se os servidores responsáveis pela realização do cadastro recebiam treinamento.

“Sim, a gente chama aqui os cadastradores, e a gente tá sempre passando as informações necessárias, quanto que é a renda per capita pra receber o bolsa família, falando a importância dada a pessoa que chega para fazer o cadastro nos CRAS, que ela precisa de ter um atendimento diferenciado, porque é uma pessoa que as vezes está passando por diversas necessidades, [...] Então estamos sempre chamando as pessoas para passar as informações, assim que entram funcionários novos, os mesmos são chamados. As normas novas do cadastro único a gente tá sempre passando pros cadastradores. E nós da secretaria sempre que o governo convida a gente vai” (Gestora)

Para a realização desta capacitação dos entrevistadores, o município deve dispor de um programa específico, coordenado pelo MDS em parceria com as coordenações Estaduais do Cadastro Único, disponibilizar um material instrucional detalhado, composto por:

- Manual do Entrevistador, que ensina sobre o correto preenchimento dos formulários;
- Manual de Preenchimento do Formulário Suplementar 1;
- Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua;
- Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas;
- Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas;
- Caderno de Atividades; e
- Manual do Instrutor (MDS, 2012, p. 43).

Nota-se no discurso da gestora um desconhecimento em relação a este programa e que o treinamento dos servidores é pautado no repasse de informações obtidas nos treinamentos promovidos pelo Estado ou União realizados pela gestora.

Com relação ao preenchimento dos cadernos, para que os dados sejam confiáveis, é preciso que os mesmos sigam uma padronização de registro, os quais devem seguir os procedimentos básicos que o MDS lhes oferece. Dentre esses procedimentos, está a apresentação obrigatória dos documentos necessários, onde de acordo com o Manual do Cadastro Único (2012), o Responsável familiar deve comparecer ao CRAS, obrigatoriamente, apresentando CPF ou título de eleitor para que a família seja cadastrada, os quais por sua vez, garantem que não haja multiplicidade de identificação de pessoas.

Aos demais integrantes da família, deve-se solicitar a apresentação de ao menos um desses documentos: Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento, CPF, RG, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor e Rani. O Número de Identificação Social - NIS só será atribuído às pessoas que apresentarem ao menos um dos documentos aqui indicados (MDS, 2012).

No entanto, quanto mais completa a identificação das pessoas no Cadastro Único, maiores as possibilidades de implementação de políticas e programas sociais direcionados às famílias e pessoas nele inseridas. Dessa forma, embora se exija apenas um documento de identificação, o entrevistador deve registrar as informações de todos os documentos apresentados por cada membro da família (MDS, 2012).

É importante salientar a consciência da gestora com relação ao atendimento prestado a essas pessoas que vão realizar o cadastro, o qual deve ser feito com o máximo de ética possível, com respeito e sem emitir juízos de valor sobre as respostas, conforme manda o Manual do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (2012).

“a gente chama aqui os cadastradores, e a gente ta sempre passando as informações necessárias, [...] falando a importância dada a pessoa que chega para fazer o cadastro nos CRAS, que ela precisa ter um atendimento diferenciado, porque é uma pessoa que as vezes que está passando por diversas necessidades, e que a porta de entrada do bolsa família é uma porta pra você ajudar essa pessoa em todas outras redes sociais, que existe na assistência social.” (Gestora)

Realizado o Cadastro é importante enfatizar que a inscrição no Cadastro Único não garante a inclusão automática em qualquer dos programas sociais e que a família apenas pode ser beneficiária se cumprir os critérios de acesso e permanência estabelecidos em cada programa. Fato este que é destacado pela gestora.

“Quem vai falar quais são os benefícios que essa pessoa vai ter, na verdade é o Governo Federal, porque vai depender da renda per capita dela, porque o CadÚnico oferece vários benefícios, pra cada benefício, tem uma renda per capita, então isso depende da renda per capita de cada família.” (Gestora)

Após serem coletados os dados nos postos de atendimento (CRAS) ou nos mutirões que o município tem realizado recentemente, os cadernos são encaminhados para a Secretaria de Desenvolvimento Social, onde os dados são lançados no sistema. Nesse sentido, nota-se que é realizado um retrabalho, uma vez que se tivesse internet nos CRAS, como é sugerido no Guia de Orientação Técnica – SUAS Nº 1, haveria maior agilidade de procedimentos e de registro de dados. Consequentemente, isso permitiria também uma maior agilidade no atendimento às famílias beneficiárias, visto que haveria uma redução do tempo de espera entre o atendimento social e o cadastramento dos usuários, proporcionando uma maior qualidade no acesso as políticas de assistência social. Como bem destaca os coordenadores, o maior problema no sistema de gestão do Cadastro Único atualmente no município, é a falta de acesso à internet.

“Eu acho que se os equipamentos tiverem acesso à internet otimiza o trabalho dos cadastradores principalmente e diminui a espera do usuário e poderia estar aumentando o número de cadastros, aumentar os índices do município.” (Coordenador entrevistada 1)

“Pra melhorar poderia ter a questão da internet, se o técnico do CRAS, se a gente tivesse internet, a gente já poderia tirar muitas dúvidas, lançar diretamente, igual quem vem aqui: se tá bloqueado, eu não sei falar pra ele porque que tá bloqueado, ele tem que ir até a secretaria. Cancelou porquê? Não sei. Número de NIS? não sei. A gente tem que tá ligando lá e tem que tá marcando no caderninho.” (Coordenador entrevistada 2)

“Acho que o que tem que melhorar seria só mesmo a questão da internet nos CRAS, pra gente ter acesso no sistema do cadastro único, porque muitas vezes a pessoa por causa de uma folha resumo, ela tem que esperar uma semana pra conseguir, porque tem que mandar o pedido lá pra secretaria, a secretaria mandar e a gente imprimir aqui. Então se pudesse ter internet nos CRAS, e a gente pudesse ter acesso a aquilo que a gente pode dentro da assistência, das informações de cadastro, retirar a carteirinha do idoso aqui

mesmo, retirar a folha resumo já seria um grande avanço e já agilizaria o processo.” (Coordenador entrevistado 4)

Considerando que os dados fornecidos pelas famílias são autodeclaratórios, torna-se difícil averiguar a confiabilidade desses dados. Nesse sentido, foi perguntado à gestora se havia algum tipo de fiscalização do governo com relação à gestão desse cadastramento no município.

“Pelo próprio sistema, ele tá sempre olhando, porque existe a gestão nossa e a gestão da educação e da saúde, então o governo tá sempre monitorando as informações que são passadas, porque hoje como ele troca informação com a receita federal, e com o INSS então, tá sempre sendo feitas averiguações em todos os cadastros. Então todo mês, são pegados tantos cadastros, e o governo analisa aqui, nossa mais a pessoa informou isso aqui no cadastro único quando ela fez entrevista, só que lá na receita federal tá uma coisa, e no INSS tá outra. Então ele manda cartas pra pessoa, pra que a pessoa procure o setor do bolsa família, e venha passar as informações corretas. Na secretaria não chega a ir nenhum fiscal, mas pode ir a qualquer momento, se eles acharem que há algum erro.” (Gestora)

Nesse sentido ainda foi perguntado à gestora se havia uma forma de prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais e se tinha canais para o recebimento de denúncias.

“Então, o cadastro é autodeclaratório, então eu não posso inquirir as pessoas, mas nós podemos receber denúncias, e quando nós recebemos denúncias a gente manda fazer averiguações.” (Gestora)

“A denúncia pode ser feita indo até a secretaria, não são aceitas denúncias feitas por ligação, pede-se para a pessoa ir até a secretaria pessoalmente, porque anônimo pode ser, por exemplo, eu estou com raiva do meu vizinho, ou uma pessoa querendo fazer maldade, porque isso é uma coisa muito séria, aí a pessoa comparece a uma unidade do CRAS ou na própria secretaria. Aí vai, os gestores pegam os dados, é pedido para uma assistente social para poder tá indo fazer essa visita, e averiguar os fatos e levar até a gestão.” (Gestora)

Nesse sentido, foi perguntado também aos coordenadores dos CRAS se eram divulgados canais para realização de denúncias com relação às inconsistências de informações prestadas no Cadastro.

“Sim, a gente divulga e pede pra que eles façam a denúncia na gestão do bolsa família, e se eles fizerem a denúncia pra gente, a gente também repassa pra gestão, por telefone a gente também pega, a gente faz inclusive busca ativa depois de denúncias.” (Coordenador entrevistado 1)

“Eu não sei te falar se tem algum meio pra divulgação, mas nunca aconteceu desde que eu estou aqui. Mas se a pessoa quiser fazer uma denúncia pode vir no CRAS. Eu acho que até mesmo assim de averiguação. Quando ela faz a denúncia não é que vai ser cortado ou bloqueado seu cadastro, mas a gente enquanto CRAS, a gente tem que averiguar a situação dessa família.” (Coordenador entrevistado 2)

“Quando nos procuram pra fazer denúncias, a gente encaminha pra secretaria de desenvolvimento social, que é lá com a gestora do bolsa família, ela vai conferir todos os dados e ela realiza a denúncia. Eu prefiro encaminhar pra lá, pro órgão certo tomar as providências.” (Coordenador entrevistado 3)

“Tem um número de 0800 que a pessoa pode ligar lá direto no MDS que ela pode fazer denúncia, isso fica divulgado no CRAS nos cartazes de propaganda do bolsa família, e a gente também orienta pra ligar diretamente no setor do bolsa família, para que o gestor possa entrar lá no cadastro da pessoa e verificar se realmente existe inconsistência nas denúncias, depois disso são feitas visitas para averiguar as denúncias.” (Coordenador entrevistado 4)

“Então há pouco tempo eu vi na TV que tava passando o número, pode ligar no setor do bolsa família, pode fazer por ligação telefônica. Ao ser denunciado, a gestora pede pra que seja feito visita, ai é feito um estudo social para averiguar se ela está dentro dos critérios, ou não. Muitas vezes há denúncias falando que fulano recebe mais tal, mas muitas vezes esse trabalho é informal, então a pessoa se enquadra no benefício.” (Coordenador entrevistado 5)

“Sim. Indo diretamente ao Setor do Bolsa Família e através da Gestora realizar a denúncia. São dados confidenciais e de muita responsabilidade diante do usuário, do município e do Governo Federal. ” (Coordenador entrevistado 6)

Contudo, percebe-se que os coordenadores recebem as denúncias, mas há uma inconsistência com relação ao recebimento das mesmas. Onde, alguns afirmam receber a denúncia por telefone, outros encaminham para a secretaria, outros disponibilizam canais do MDS. Nesse sentido, o MDS (2010), afirma que uma denúncia apresentada ao MDS requer materialidade, ou seja, informações mínimas necessárias para que se possa agir no sentido de sanar a irregularidade denunciada, devendo o denunciante expor o fato regular com todas as suas circunstâncias: título de eleitor, data de nascimento, filiação (MDS, 2010, p. 10).

Nesse sentido, a gestora demonstra ter consciência dos procedimentos a serem realizados no ato da denúncia, no entanto, existe uma falta de informatização por falta dos CRAS com relação aos procedimentos a serem adotados corretamente.

Sabe-se que o Cadastro Único do Governo Federal é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, o qual pode ser utilizado para diversas políticas e programas voltados a este público. Por meio de sua riquíssima base de dados, é possível conhecer quem são, onde estão e quais são as principais características, necessidades e potencialidades da parcela mais vulnerável da população (MDS).

Ainda de acordo com o Manual de Gestão do Cadastro Único para Governos Federais (2012),

Para os gestores de políticas públicas, a visão ampliada da pobreza, retratada pelo Cadastro Único, permite integrar as ações desenvolvidas por diferentes órgãos e entidades, constituindo aquilo que se chama intersetorialidade. Muitas vezes, a gestão pública é pensada de forma compartimentada, como se fossem áreas que não conversam entre si, que têm responsabilidades fragmentadas em relação a indivíduos, famílias, territórios. Como resultado, tem-se a produção de informações fracionadas em diversos setores governamentais (MDS, 2012, p. 76).

Nesse sentido, foi perguntado à gestora se o município utilizava o Cadastro Único para implantação de planos, projetos e ações dentro da Assistência Social.

“O Cadastro Único é usado pra programas e ações pelo Governo Federal, só que no âmbito municipal ele não é usado e o acesso infelizmente ele ainda tá muito restrito só ao setor do bolsa família. Então quando a gente precisa de algum dado a gente solicita a gestora e ela gera um relatório do sistema. Mas infelizmente o município não utiliza esses dados pra nada.” (Gestora)

Nessa perspectiva ainda, foi perguntado aos coordenadores se eles tinham conhecimento se os dados fornecidos pelo CadÚnico eram utilizados para a implantação de programas, projetos e ações locais.

“Não sei te dizer, eu acredito que esse deva ser o parâmetro, mais eu não sei como que isso está sendo feito atualmente.” (Coordenador entrevistado 1)

“Eu vejo que não, deveria porque é um instrumento excelente pra qualquer trabalho, se você for fazer corretamente o cadastro. Mas eu acho que tem que



partir do início, porque o caderno quando você preenche é muito bem elaborado, então ele tem muitas informações, se você preencher ele como ele manda e lançar as informações. Então assim, é um instrumento e tanto pra você fazer seu plano de trabalho, pro município fazer seu plano.” (Coordenador entrevistado 2)

“É muito importante isso né, porque através do cadastro único nós temos acesso a aquelas demandas né, mais não só o cadastro único, é aquilo que eu te falei, não é só o bolsa família, a política de assistência social ela abrange uma gama muito grande de situações, de demandas, que fazem parte da assistência social, que fazem parte da Política de assistência social, então assim, o Cadastro Único é uma dessas demandas. Mas a assistência social ela não foca somente no cadastro único, ela trabalha na prevenção, ela trabalha o direito violado, trabalha a inclusão social, ela trabalha conflito das famílias, conflito das pessoas, então ela abrange muita coisa é um leque muito grande pra gente minimizar somente no cadastro único.” (Coordenador entrevistado 3)

“O CadÚnico de certa forma é possível visualizar sim um diagnóstico social, mas não sei te falar se é usado. Mas é possível, eu penso, que esse CadÚnico é a ‘galinha de ovos de ouro’ do município. Então, se souber direcionar, observar, por exemplo a cada pessoa que tá com baixa renda o município perde benefício, a cada cadastro que você preenche recebe tantos reais por exemplo, então se nós tivéssemos internet no CRAS, ao invés de fazer esse retrabalho, pensa só o quanto que a gente iria estar ganhando.” (Coordenador entrevistado 5)

Dessa forma, infere-se que, apesar de haver o conhecimento por parte dos entrevistados de que o Cadastro Único é uma ferramenta valiosa que permitiria conhecer a realidade das famílias, a renda, a vulnerabilidade e ainda auxiliar no planejamento de ações voltadas não só para a política de assistência social, quanto para outras políticas, onde através do mesmo poderiam ser fornecidos os parâmetros do público e dos espaços em que as ações são necessárias, o município não o utiliza, a não ser pela sua função de organizador de registro dos beneficiários dos programas oferecidos pelo Governo Federal.

De acordo com o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (2012), as formas de utilização dos dados cadastrais são diversas e extremamente úteis no direcionamento das políticas públicas. Nesse sentido, foi perguntado à gestora se ela tinha conhecimento da ferramenta de gestão Cead – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

“O governo vai mandando as informações, e aí a gente extrai, quem tá recebendo, quem não tá recebendo, as pessoas que estão devendo alguma coisa, igual saiu a lista agora pra gente averiguar as pessoas que tem carro que o governo pegou, é utilizada sim a ferramenta, quem tem acesso é somente eu, a gestora.” (Gestora)

Ou seja, uma ferramenta importantíssima, de apoio à gestão, a qual dispõe de um riquíssimo banco de dados de informações que permitiriam identificar demandas sociais das famílias inscritas no Cadastro Único e planejar a oferta de serviços de saúde, educação e assistência social com base em um dinâmico diagnóstico socioterritorial, de acordo com o MDS (2012), vem sendo utilizado com fins de uma mera forma de averiguação de dados, quando os mesmos são solicitados pelo Governo Federal.

Ao final das entrevistas foi então perguntado à gestora e aos coordenadores dos CRAS, como eles consideravam a gestão atual do Cadastro Único no município, se tem sido realizada com sucesso, se tinha algum problema específico e o que poderia ser melhorado.

“Eu acho que melhorar a gente pode melhorar todo dia, porque a gente aprende todo dia, é um aprendizado porque o sistema é muito complexo. Não é só o cadastro único, são usados vários sistemas pra fazer a gestão do cadastro único, então eu acho que tem muitos cadastros que podem ser melhorados, cadastros desatualizados. A gente pode melhorar o cadastramento na cidade, hoje a cidade é muito grande, então é um trabalho de dia-a-dia. O que pode ser melhorado é trabalhar na conscientização da população de ter que renovar o cadastro, anualmente, de manter os dados realmente atualizados, não procurar só quando o bolsa família for bloqueado, chegar até mais pessoas, mesmo fazendo a divulgação em todos os meios, a gente vê que é um trabalho de formiguinha mesmo é a gente ir passando para as pessoas os direitos dela, igual o id jovem que é uma coisa que o jovem pode usar, e a gente não vê a divulgação.” (Gestora)

Aos coordenadores, além do problema com relação à falta de internet já mencionado anteriormente eles citaram:

“Nós temos uma gestora hoje que é muito responsável, [...] ela é muito responsável no que ela faz, na forma de lhe dar porque ela sabe que é uma situação de extrema importância até mesmo pra mensurar dentro do nosso município de fato a quantidade de famílias que dependem desse bolsa família, então creio eu que o caminho é esse é respeitar um direito adquirido da pessoa e fazer com que esse direito se prevaleça e seja de fato da pessoa,

e pra fazer isso funcionar tem que ser uma gestora ou um gestor que tenha consciência que o valor que vem seja um valor pra que naquele momento as pessoas não se percam, não um valor que vai deixar a pessoa rica e que a pessoa vai ter aquilo pro resto da vida porque não é assim, não é isso que é pregado através do cadastro único. “ (Coordenador entrevistado 3)

“A informatização é necessária, e nos últimos tempos tem sido falha. Melhorar a capacitação, que já melhorou muito. Também, por exemplo o local de atendimento tinha que ser num ambiente fechado, não poderia ser aqui na recepção, porque eu acho que são muitas informações privadas, eu acho isso uma falta de respeito, ética. “ (Coordenador entrevistado 5)

“Pelo que percebo, a gestão tem procurado ser bastante responsável, principalmente sobre a importância da veracidade dos dados a serem obtidos no preenchimento do CadÚnico, para não trazer prejuízos ao usuário e à administração municipal. “ (Coordenador entrevistado 6)

Percebe-se então que há um empenho da gestão atual em aprimorar a gestão do Cadastro Único no município, porém há pontos que precisam ser melhorados que já vem de outras gestões passadas, nesse sentido a coordenadora entrevistada 3 destaca que

“nos municípios o que que acontece, a cada 4 anos é uma nova gestão, e infelizmente por falta de concursos públicos, os profissionais acabam por ser profissionais que giram muito, por não serem funcionários efetivos, então isso eu acho que atrapalha muito, quando houver possibilidade por exemplo de um município, eu não falo só sobre Lavras eu falo da maioria dos municípios, tiverem profissionais da equipe de assistência social efetivados, profissionais que vão dar continuidade sempre independente de gestão, isso fica mais fácil, agora se ficar sempre parando e começando, fica muito difícil pegar isso e dar continuidade. “ (Coordenador entrevistado 3)

Nesse contexto o Manual de Gestão do Cadastro (2012), recomenda que é necessário que haja o compartilhamento de informações do Cadastro Único, seja em casos de mudança de equipe em decorrência de eleições, seja em razão da rotatividade de técnicos. Recomenda-se ainda:

a elaboração de um documento de referência, claro e objetivo, que possibilite resgatar o histórico das ações desenvolvidas, além de promover a transferência de conhecimentos para a nova equipe, no qual sejam compartilhadas as principais informações sobre a gestão do Cadastro Único (MDS, 2012).

Dessa forma, o município poderia não apenas dar continuidade às ações necessárias à gestão do Cadastro Único, mas também contribuir para a melhoria das condições de vida da camada mais vulnerável da população.

Diante do que foi exposto, pode-se notar tantos pontos fortes e fracos na realização do cadastro único pelo município de Lavras.

Com relação aos pontos fortes, pode-se observar que há uma preocupação da Secretaria Municipal de Assistência Social em divulgar a importância das famílias realizarem o cadastramento, bem como os pontos de atendimento para realização do mesmo e as políticas públicas que a população poderá ser beneficiada. Do mesmo modo, observou-se que os CRAS, enquanto pontos de atendimento para realização do cadastramento, contam com uma equipe que está de acordo com as diretrizes das normativas do SUAS, o que reflete de forma positiva na realização do cadastramento. Além disso, a secretaria de assistência social adota a estratégia de mutirões para divulgação e realização do cadastramento em locais como zonas rurais ou que não dispõe de CRAS, ampliando assim as possibilidades de acesso a informação e cadastramento da população.

Sobre os pontos fracos pode-se verificar que alguns são intrínsecos à gestão da assistência social pelo município e outros são de natureza mais generalizada do cadastramento como um todo.

Observa-se que no primeiro grupo encontram-se problemas como a falta de internet no CRAS que gera um retrabalho na realização do cadastramento, ou seja, um assistente administrativo coleta os dados e os mesmos são repassados para a secretaria municipal de desenvolvimento social, através dos motoristas que coletam esses cadernos, uma vez por semana, em todos os CRAS e os dados são então repassados pelos digitadores da secretaria para o sistema de cadastramento nacional, e quando necessitam de retorno da folha resumo ou entrega de carteirinha do idoso, por exemplo, acontece o inverso. Isso tende a aumentar o tempo de espera entre o cadastramento e acesso aos benefícios pela população, bem como demanda mais mão-de-obra e recursos para realização do cadastramento. Além disso, falta realizar um diagnóstico para mapear melhor o território em termos de alocação dos CRAS no município, de forma atender as regiões mais vulneráveis. Verificou-se também que é possível um cidadão fazer uma denúncia de irregularidade de cadastro, no entanto, não

existe um consenso entre a gestora e os coordenadores do CRAS sobre os canais de atendimento que a população pode realizá-la. Além disso, os usos das informações do cadastramento estão restritas aos programas federais de assistência social, como por exemplo, o Bolsa Família, e o município ainda não utiliza dessa base de dados para formular e implementar as suas políticas locais.

De natureza mais generalizada, observa-se a dificuldade em realizar a fiscalização das informações fornecidas pela população no ato do cadastramento, devido ao uso da autodeclaração, bem como as mudanças de gestão de quatro em quatro anos nos municípios, as quais podem modificar as equipes de profissionais dos CRAS, perdendo assim, conhecimento na gestão do cadastramento único. Além disso, nota-se a necessidade do MDS de promover um programa mais efetivo de capacitação periódica e mais local para os envolvidos com a gestão do CadÚnico nos municípios brasileiros.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na pesquisa realizada foi possível observar o grande potencial estratégico do Cadastro Único enquanto instrumento de elaboração e focalização de políticas e programas sociais do governo federal. A partir da sua realização, torna-se possível identificar as dificuldades de cada núcleo familiar e caracterizar a natureza de suas carências. Paralelamente, pode-se traçar o perfil municipal de vulnerabilidade social, mapear os déficits em políticas públicas, realizar diagnósticos e dar visibilidade à camada mais vulnerável da população. A partir do diagnóstico socioeconômico propiciado pelos dados colhidos com o CadÚnico, tem-se um sistema de suporte ao planejamento, execução e controle de determinadas políticas sociais tanto em nível federal, quanto em nível municipal.

Para tanto, torna-se necessário que o gestor municipal e sua equipe trabalhem conforme as diretrizes estabelecidas pelo MDS. Ao assumirem seus papéis a nível local, o gestor e sua equipe estão, ao mesmo tempo, contribuindo para a consolidação de uma base de dados nacional qualificada, capaz de refletir as necessidades e as potencialidades de cada família brasileira (MDS, 2012).

O presente trabalho teve como objetivo compreender e analisar como a equipe local do município de Lavras tem realizado e utilizado o Cadastro Único como instrumento para implementação de políticas de assistência social, destacando, assim, os pontos fortes e fracos.

Como pontos fortes, observou-se que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social se mostra preocupada e solícita em divulgar a importância do cadastramento familiar, os pontos de atendimento para sua realização e os benefícios aos quais ele dá direito. Verificou-se, ainda, que os CRASs do município, pontos de atendimento para realização do cadastramento, contam com uma equipe que concorda e trabalha em conformidade com as diretrizes normativas do SUAS, o que reflete de forma positiva na realização do cadastro. Além disso, observou-se o empenho da gestão atual para ampliar o acesso e promover melhorias na realização do CadÚnico no município. Recentemente, como estratégia para ampliar o acesso, a gestão passou a realizar mutirões para divulgação e realização do cadastramento em locais mais afastados, como zonas rurais, ou locais que não dispõem de CRAS. Os mutirões são realizados em dias de sábado, permitindo maior acesso e adesão da população, visto

que muitos trabalham ou não dispõem de meios para se locomover até o CRAS de seu território.

Com relação aos pontos fracos, a pesquisa realizada evidenciou problemas relacionados a operacionalização do cadastro. Os CRASs deste município não dispõem de acesso à internet, o que gera um retrabalho na realização do cadastramento, uma vez que os dados fornecidos, assim como o retorno da folha resumo e outros serviços, como a emissão carteirinha do idoso são recolhidos uma vez por semana pelos carros fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social, gerando uma morosidade do sistema, maior necessidade de mão de obra e recursos.

Além disso, observou-se que o município não dispõe de um diagnóstico territorial. Por falta de um levantamento amplo e fidedigno, a distribuição dos CRAS e atuação da assistência social do município é definida por questões políticas. Verificou-se, também, a falta de informatização, comunicação e consenso entre a gestora e os coordenadores com relação a disponibilização de canais para realização de denúncias de irregularidades no cadastro.

Apesar de ser uma valiosa base de dados para formular e implementar políticas locais, o estudo realizado aponta que o uso das informações fornecidas pelo CadÚnico no município ainda é restrito a programas federais de assistência social, como o Bolsa Família, utilizando como instrumento de concessão e averiguação desse programa do Governo Federal,

De forma geral, observou-se dificuldades para fiscalização das informações fornecidas pela população no ato do cadastramento, já que as mesmas são autodeclaratórias. Ademais, verificou-se que a mudança na gestão municipal por rotação política, a cada quatro anos, afeta a realização do cadastro, uma vez que o conhecimento acerca da estratégia se perde à medida que se altera as equipes profissionais dos CRASs. Contatou-se, ainda, que apesar do empenho da atual gestora em ampliar o acesso ao CadÚnico, é necessária maior capacitação da gestão em conhecimentos específicos relacionados à gestão de políticas sociais, a fim de implementar e executar o cadastro conforme rege o MDS.

A partir do exposto, a pesquisa permitiu concluir que a gestão atual do município tem se empenhado na melhoria da elaboração dos cadastros e tem

procurado ampliar o acesso a este serviço. Contudo, o município tem enfrentado problemas operacionais, originados em gestões passadas. Ademais, a rotação dos profissionais envolvidos afeta diretamente a qualidade e continuidade do serviço prestado. O preenchimento e a atualização adequada dos dados do sistema é crucial para o diagnóstico das reais condições de vida dos cidadãos lavrenses, bem como para o desenvolvimento de políticas públicas universais em assistência social, saúde, educação e outras áreas, que vão de encontro com a realidade socioeconômica vivenciada pela comunidade.

Recomenda-se como possibilidade de estudos futuro, pesquisas semelhantes a esta, as quais possam avaliar como este instrumento de operacionalização das políticas sociais tem sido utilizado nos demais municípios brasileiros, visto que trata-se de uma ferramenta valiosa que é pouco explorada pelos gestores municipais e profissionais de assistência social e que pode subsidiar os mesmos para melhor direcionamento de suas ações.



## 6. REFERÊNCIAS

ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social**. Disponível em:

<<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/programas-projetos/protecao-social-basica-1/cras-paif>> Acesso em 08 fev. 2017.

BAPTISTA, T. W. F; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. IN MATTOS, R. A. BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para a análise das políticas de saúde*, 2011. p. 138 – 172. Online: disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps).

BARCELOS, M. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre: **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2015. 24 p.

BARCELOS, Márcio. **A formação da área de análise de políticas públicas**. IN: *Revista Sociais e Humanas*, Santa Maria, v. 26, nº01, jan./abr. 2013.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane; **Das Utilidades do Cadastro Único**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão No 1414, ago. 2009.

BOSCARI, M; SILVA, F. N. da. A Trajetória da Assistência Social Até se Efetivar Como Política Social Pública. **RIES**, ISSN 2238-832X, Caçador, v.4, n.1, p. 108-127, 2015.

BRASIL, 2007. **Decreto 6.135 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)> Acesso em: 18de jul. de 2017

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. **Decreto no 3.877, de 24 de jul. de 2001**. Institui o cadastramento único para programas sociais do Governo Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 de jul. de 2001. Disponível:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm)>. Acesso: 18 de jul. de 2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 525, DE 1º DE JULHO DE 1938**. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 30 mar. 2016. Disponível

em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)> Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Orientação Técnica – SUAS n.º1 – Proteção Social Básica de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia do Gestor Municipal: Cadastro Único para Programas Sociais**. Brasília, 2010. 51p.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/promotorias-justica-menu/promotoria-de-justica-de-defesa-da-infancia-e-da-juventude-mainmenu-322/277-diversos/1053-sistema-unico-de-assistencia-social-suas>>. Acesso em 07 fev. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 12 mar. 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO M.L.; BARBOSA T.R.C.G.; SOARES J.B., **Implementação de Política Pública: Uma abordagem teórica e crítica**, X Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, Balance y perspectiva de La Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América Del Sur, 8, 9 e 20 de dezembro de 2010.

CARVALHO, Graziela Figueiredo. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. PUC, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2008.

CAVALCANTE, P; RIBEIRO, B. B, **O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, p. 1459-1477, nov./dez. 2012.

CAVALCANTI, M. M. A. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma abordagem conceitual**. [www.interfasesdesaberes.fafica.com/seer/](http://www.interfasesdesaberes.fafica.com/seer/). 20hs/16/10/2006.

CHIACHIO, Neiri Bruno. **A construção dos serviços de assistência social como política social pública**. Apresentado em 01/06/2011. Tese de doutorado em Serviço Social: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Biblioteca Depositária da PUC-SP.

COSTA, I. S. A. **Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem?** Rio de Janeiro: Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial – Universidade Estácio de Sá, ano 10, v.14, n.3 p.1-8, outubro/dezembro, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, A. R; DAMBRÓS, T. A. A Participação Popular e as Políticas Públicas no Ordenamento das Cidades: O Caso de São Bento do Sul, **Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**, ISSN 1516-2664, v.19, n.2, p. 389-408, jul./dez. 2014.

FREITAS, C. R; GUARESCHI, P.A, A Assistência Social no Brasil e os Usuários: Possibilidades e Contradições. **DIÁLOGO**, ISSN 2238-9024, Canoas, n. 25, p. 145-160, abr. 2014.

GERNARDT, Tatiana Egel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Ed. UFRGS, 1ª edição, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo : Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico- metodológica**. São Paulo, Cortez, 2007. 380 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2017. Disponível em: < <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/cadastro-unico-dos-programas-sociais-cadunico.html>> Acesso em: 08 fev. 2017.

LIMA, L. L; ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas, Curitiba:**Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 48, p. 101-110, dez. 2013.

LONARDONI, E; et al. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista Serviço Social em Revista**, v. 8, n. 2, jan-jun. 2006. Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2\\_sonia.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm)>. Acesso em: 06 mar. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **MANUAL DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL DO PROGRAMA**

**BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO.** Brasília. 2016. Disponível em:<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/M anualIGD.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/M anualIGD.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
**ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS.** Brasília, 2009a, 72 p. Disponível em:  
<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf)> Acesso em: 07 fev. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PNAS/ 2004- NORMA OPERACIONAL BÁSICA NOB/SUAS.** Brasília. 2005. Disponível em:<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)> Acesso em: 07 fev. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
**RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.** 2017. Disponível em:  
<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#>> Acesso em: 05 jul. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
**MANUAL DE GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL.** Brasília, 2012, 84 p. Disponível em:  
<[https://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais\\_orientacao/manual\\_cadastro\\_unico.pdf](https://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais_orientacao/manual_cadastro_unico.pdf)> Acesso em: 08 fev. 2017.

PAESE, C. R; AGUIAR, A. A. G. Revisitando os Conceitos de Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e programas sociais no Brasil. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 4, n. 6, jan./jul. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS.** Ser Social, Brasília, n.20, p.63-83, jan./jun. 2007. Disponível em:  
<[http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/251/1624](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/251/1624)>. Acesso em: 16 ago. 2017.

RAEDER, S. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas, **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. VII, nº 13, p. 121-146, jan/jun 2014.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2012.

SANTANA, J. A. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. IN: Seminário População, Pobreza e Desigualdade, 2007, Belo Horizonte: **Anais...** Belo Horizonte, 2007, 19 p.

SARAVIA, E. J. Administração Pública e Administração de Empresas: quem inspira a quem? **Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade - Revista ADM - MADE**, ano 10, v.14, n.3 p.1-8, outubro/dezembro, 2010. Disponível em:<<http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/100/103>>. Acesso em: 15 de mai. de 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TORRES, José Carlos da Exaltação. **O CadÚnico na Identificação e Classificação Social de Quem São os Pobres do Brasil**. 2010. 221 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, vol. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca da UFLA. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos: TCC, monografias, dissertações e teses**/ Elaborado pela Comissão instituída pela Portaria Nº 132 de 10 de fevereiro de 2014 da Reitoria da Universidade Federal de Lavras. 2. ed. Ver., atual. Eampl. – Lavras: UFLA, 2016.

VILAS BOAS, Lathare Caroline. **A Implementação da Política de Assistência Social: Um estudo de caso sobre o funcionamento do CRAS no Município de Itumirim – MG**. 2015. 53 f. Monografia (graduação Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais.

ZANETTI, T. M. **O Direito à educação em consonância com o princípio da dignidade humana**. IN: UNIVERSITAS – FANORPI/UNIESP, Santo Antônio da Platina, N. 2, 2013.

## APÊNDICE 1

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

**OBJETIVO DA PESQUISA:** Avaliar o uso do Cadastro Único no processo de implementação de políticas de assistência social no município de Lavras – MG.

**Instrumento de coleta de dados:** Entrevista Semiestruturada

I – Identificação:

1. Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino
2. Escolaridade:
3. Formação profissional:
4. Cargo ou função que ocupa:
5. Tempo de atuação como profissional:
6. Em que áreas já trabalhou?
  
7. Quanto tempo trabalha no CRAS ou gestão do CadÚnico?
  
8. Você saberia me descrever como ocorria a inserção dos usuários na Política de Assistência Social antes da existência do Cadastro Único?
  
9. Atualmente como são realizados os cadastros? Que procedimentos são utilizados? Quem são os responsáveis?
  
10. O município procura seguir todas as orientações repassadas pelo governo federal para realização do cadastramento? Como isso é feito?
  
11. Existe algum tipo de divulgação para população sobre a importância desse cadastramento assim como os benefícios por ele concedidos? Como ocorre?

12. A busca ativa acontece no município? De quanto em quanto tempo? Isso é definido?
13. Há algum tipo de treinamento para os servidores que realizam os cadastros? Descreva como isso acontece.
14. Quem tem acesso ao sistema e aos dados cadastrados?
15. Há algum monitoramento (fiscalização) por parte do governo federal com relação à gestão do cadastramento realizado pelo município?
16. Existe algum mecanismo interno de controle e prevenção de fraudes dos cadastros?
17. Existe algum procedimento que comprove a veracidade dos dados cadastrados?
18. Existe algum meio para realizar denúncias com relaçãoas inconsistências de informações no CadÚnico? Isso é divulgado?
19. O município utiliza o CadÚnico para planejar políticas de assistência social? Como isso feito?
20. O CadÚnico é usado para implantação de que programas, projetos, serviços e ações? Quem tem acesso a esses dados? Como isso ocorre?
21. Como é priorizada a área em que a assistência social deve atuar? Isso é definido por meio do CadÚnico?
22. Com relação à ferramenta de gestão Cecad (Consulta, Seleção e Extração de informações do Cadastro Único), quem tem acesso? Como esse instrumento é utilizado pela gestão?
23. Como você considera a gestão atual do Cadastro Único no município de Lavras? Tem sido realizado com sucesso? Tem algum problema?O que acha que precisa ser melhorado?