



LETÍCIA PEREIRA FONSECA

O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DO CRAS COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG.

LAVRAS – MG

2019

LETÍCIA PEREIRA FONSECA

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DO CRAS COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG.**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Professor Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

LAVRAS – MG

2019

RESUMO

A Política Nacional de Assistência Social tem sido transformada a cada ano, uma vez que a mesma é uma política pública nova e que ainda está conquistando o seu espaço no mundo dos direitos e deveres dos cidadãos. Para ser efetiva, a política pública no âmbito da Assistência Social precisa, além de atender as demandas da população, de um feedback daqueles que dela fazem parte. O presente estudo recuperou a história e a atuação da assistência social no município de Lavras/MG. O estudo tem como objetivo geral identificar a importância e a utilização do IDCRAS como instrumento de gestão em 2 (dois) CRAS do município de Lavras/MG. A metodologia utilizada para a realização do estudo baseou-se no estudo de caso e as unidades de análise foram dois equipamentos públicos, em questão foram os dois Centros de Referência a Assistência Social – CRAS- que são cofinanciados pelo Estado, o CRAS Cruzeiro do Sul e o CRAS COHAB. A coleta de dados se deu por meio da análise de dados fornecidos por órgãos governamentais da Assistência Social; roteiros semiestruturados que foram enviados via e-mail aos coordenadores dos CRAS estudados, seguido de um questionário, e ao Gestor Municipal de Assistência Social e; da observação não sistemática do funcionamento dos equipamentos públicos. Constatou a carência de recursos para atender à demanda da população na região dos CRAS e as dificuldades em estabelecer um sistema referenciado que possua uma oferta de serviços e benefícios com qualidade. Também foi observado que há possibilidades de interlocução entre a população organizada e o equipamento público estudado e que posteriormente pode-se oferecer melhores serviços e uma assistência social mais efetiva à população do município. Concluiu que há ainda que melhorar o instrumento de gestão – IDCRAS- afim de ser mais eficiente na mensuração da qualidade dos serviços prestados.

Palavras-chaves: Assistência Social, instrumento, IDCRAS, serviços e qualidade.

ABSTRACT

The National Policy on Social Assistance has been transformed every year since it is a new public policy and is still gaining its place in the world of the rights and duties of citizens. To be effective, public policy in the area of Social Assistance needs, in addition to meeting the demands of the population, a feedback from those who are part of it. The present study recovered the history and the performance of the social assistance in the town of Lavras / MG. The study aims to identify the importance and the use of IDRCRAS as a management tool in two (2) CRAS in the city of Lavras / MG. The methodology used to carry out the study was based on the case study and the units of analysis were two public facilities, in question were the two Reference Centers for Social Assistance - CRAS - which are co-financed by the State, CRAS Cruzeiro do Sul and CRAS COHAB. The collection of data was done through the analysis of data provided by governmental organs of Social Assistance; semistructured scripts that were sent via email to the CRAS coordinators studied, followed by a questionnaire, and to the Municipal Manager of Social Assistance and; non-systematic observation of the operation of public equipment. He noted the lack of resources to meet the demand of the population in the region of CRAS and the difficulties in establishing a referenced system that has a quality services and benefits offer. It was also observed that there is a possibility of interlocution between the organized population and the public equipment studied and that later it is possible to offer better services and a more effective social assistance to the population of the municipality. He concluded that there is still a need to improve the management tool - IDCRAS - in order to be more efficient in measuring the quality of the services provided.

Keywords: Social Assistance, instrument, IDCRAS, services and quality.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 9 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO | 9 |
| 2.1 A Assistência Social e suas Proteções Sociais | 9 |
| 2.1.1 Proteção Social Básica | 10 |
| 2.1.2. Proteção Social Especial | 12 |
| 2.2. Política Nacional de Assistência Social – PNAS | 13 |
| 2.3 Sistema Único de Assistência Social - SUAS | 15 |
| 2.4 Índice de Desenvolvimento do CRAS - IDCRAS..... | 19 |
| Figura 1 – Dimensões do IDCRAS | 19 |
| Tabela 1 – Dimensão Estrutura Física..... | 20 |
| Tabela 2 – Dimensão Recursos Humanos – baseado na NOB- RH..... | 21 |
| Tabela 3 – Dimensão Serviços e Benefícios | 21 |
| 3. METODOLOGIA | 24 |
| 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO | 26 |
| Tabela 4 – Atividades do CRAS COHAB | 27 |
| Gráfico 1 – IDCRAS no ano de 2017 | 30 |
| Gráfico 2 – IDCRAS do município de Lavras nos anos 2015, 2016 e 2017..... | 33 |
| Gráfico 3 – Dimensões referente aos seis primeiros meses do ano de 2019..... | 35 |
| Gráfico 4 – IDCRAS no ano de 2019 dos CRAS Cruzeiro do Sul e COHAB..... | 37 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 43 |
| 7. ANEXOS..... | 47 |
| 7.1 ANEXO I – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO | 47 |
| ANEXO 1.1 – GESTOR MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | 47 |
| ANEXO 1.2 – COORDENADORES DOS CRAS | 48 |
| 7.2 ANEXO II – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO | 49 |

1. INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social no Brasil teve seu histórico marcado por inúmeros desafios, disputas, atrasos e avanços. Pode-se definir que essa política baseia-se na afirmação de que o Estado brasileiro é o principal ator do processo da construção da Proteção Social (GARCIA, 2009).

É de grande importância que a Política de Assistência Social ganhe consistência política e técnica para que o sistema de direitos seja uma realidade para todos. É preciso admitir que ela é um direito e não um favor que o estado presta à população. Não podemos pensar que a Política de Assistência Social é como uma caridade, uma ação voluntária e, ou até mesmo como forma de solidariedade, sendo que a mesma se refere à ação direta do Estado a fim de assegurar os direitos de todos nas proteções sociais¹.

A Assistência Social como política pública se revela ao longo de sua trajetória. Durante seu processo de amadurecimento no campo estatal entre 1993 e 2003 surge o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), quando foi aprovado na Conferência Nacional de Assistência Social em 2011 (GARCIA, 2009).

A Política do SUAS se inspira no modelo que vigora na saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), com atendimento e organização dos serviços em bases regionais (abrangência municipal, estadual ou regional), porém voltado para o campo da Assistência Social (BRANDÃO; CASTRO, 2011). O SUAS tem por objetivo agrupar toda a trajetória no campo da Assistência Social, no intuito de ser resultado de uma história envolvendo vários atores sociais. Este sistema objetiva garantir proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Embora já se tenha passado algum tempo desde a sua institucionalização, a dificuldade de interação entre a Assistência Social com outras políticas públicas e os poderes políticos ainda permanece. Nesse escopo, podem-se elencar três desafios para uma gestão no campo do SUAS: Financiamento; Recursos Humanos e Produção de Conhecimento.

¹ Proteções sociais: são os patamares da Assistência Social, a fim de atender cada grupo específico dentro de suas necessidades, seja ela básica ou especial, podendo alternar dentro desta última entre a média e a alta complexidade. Em breve será discutido com mais detalhes sobre as proteções sociais.

Primeiramente, o financiamento do SUAS para serviços socioassistenciais em modo geral não está em concordância com os desafios nacionais. É possível perceber que a maioria dos estados brasileiros, por exemplo, não garante recursos para o SUAS (GARCIA, 2009). Por isso, obter uma melhora na qualidade do financiamento é um desafio imediato. A Assistência Social é uma política que deve ter serviços financiados para terem qualidade, e os recursos vindos dos Pisos de Proteção são baixos, o que impossibilita a prestação contínua dos serviços socioassistenciais.

O papel dos trabalhadores é fundamental, e atualmente, temos várias secretarias de Assistência Social que sequer possuem quadro próprio de pessoal suficiente. O que se vê é que muitos trabalhadores tem a necessidade de trabalhar em duas ou três cidades para garantir um salário razoável. Tudo isso é resultado de um financiamento pouco eficiente e que é um desafio para o SUAS (GARCIA, 2009).

Quanto ao terceiro desafio, a produção de conhecimento, esta pode ser fator preocupante, uma vez que, temos espaços importantes nas universidades para que haja debates sobre as práticas de intervenção nas políticas públicas, resultando através de artigos e seminários e gerando novas tecnologias de atuação dentro da área social.

Na Assistência Social temos um grande gargalo nesse quesito, pois vemos um distanciamento total do SUAS, chegando ao ponto de muitas pessoas e até mesmo do curso de Serviço Social nunca terem tido uma aula ou alguma explicação sobre sua história, seus objetivos e seus desafios. Sem a produção desses novos debates e as intervenções do Estado na área da assistência social, podemos correr o risco de conviver em mundo paralítico na construção do SUAS.

A Política de Assistência Social tem como referência de suas ações as seguintes regulações: a) Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 2011); b) Política Nacional de Assistência Social – PNAS; (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004); c) Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOBSUAS; (Resolução CNAS nº 12, de 12 de dezembro de 2012); d) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOBSUAS; (Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006); e) Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº109, de 11 de novembro de 2009).

No ano de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi regulamentada, com o intuito de estabelecer as diretrizes no atendimento socioassistencial no Brasil e deixar os serviços prestados pelo Estado em ordem.

Por meio da Portaria nº 148 de 2006 foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que a partir de critérios ancorados nos processos de cadastramento e de condicionalidades transferia recursos aos municípios na modalidade fundo a fundo, ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). O IGD teve um grande avanço que foi potencializar os serviços para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) foi criado com o propósito de ser um levantamento que possa mensurar de forma sistemática os dados e informações sobre o funcionamento do SUAS, tanto nos Estados como nos municípios. O Censo Suas é realizado anualmente desde o ano de 2007 através de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), e só no ano de 2010 por meio do Decreto nº 7.334 que foi regulamentado².

O Censo Suas vem descobrindo e aprimorando o funcionamento do SUAS dentro dos três níveis da federação. O Índice de Desenvolvimento do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social - (IDCRAS) e as metas de desenvolvimento dos CRAS só são possíveis com os dados gerados pelo Censo Suas.

O IDCRAS é um instrumento que mensura o desenvolvimento e a qualidade dos CRAS. O instrumento é baseado em 3 indicadores dimensionais: (i) estrutura física, (ii) recursos humanos e, (iii) serviços e benefícios. Sendo assim, depois de avaliados esses indicadores, determina em qual dos estágios de desenvolvimento o CRAS se enquadra, seja ela insuficiente, regular, suficiente ou superior.

O IDCRAS foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social juntamente com a Secretaria Nacional de Assistência Social, com o propósito de avaliar o

² Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil sem Miséria (BSM), Ministério do Desenvolvimento Social, Capacita SUAS, Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/curso_de_indicadores.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

desenvolvimento das proteções sociais básicas, através de quesitos dentro dos CRAS em todo o território brasileiro. Porém ainda é pouco estudado, e pode ser um instrumento que mensure de forma efetiva os serviços prestados nos equipamentos públicos.

Diante do todo o exposto, e buscando entender um pouco melhor o funcionamento do indicador IDCRAS, a questão norteadora dessa pesquisa é a seguinte: Qual a importância do IDCRAS para o monitoramento da política de proteção social básica no município de Lavras/MG?

A presente pesquisa tem como objetivo geral identificar a importância e a utilização do IDCRAS como instrumento de gestão em 2 (dois) CRAS do município de Lavras/MG. E como objetivos específicos temos os seguintes: a) analisar como o instrumento IDCRAS é utilizado pelo Gestor Municipal e pelos coordenadores dos CRAS, b) identificar como são coletados os dados para a o uso do instrumento e, c) verificar o *feedback* dos resultados gerados pelo IDCRAS tanto para os coordenadores dos CRAS no município quanto para o Gestor Municipal.

Estudar e analisar a utilização do IDCRAS é relevante devido ao fato de que o Gestor Municipal precisa tomar decisões baseado em dados concretos e que estão em concordância com a realidade do município. Observa-se que dentre vários instrumentos de avaliação e monitoramento da política de proteção social básica, o IDCRAS é um dos que está mais próximo a nossa realidade e pode nos ajudar a tomar decisões mais certas tanto para o gestor quanto para os coordenadores dos CRAS, até mesmo que este instrumento é muito pouco estudado por artigos acadêmicos, visto que em pesquisas acadêmicas raramente se vê o IDCRAS como objeto de estudo e sim como um conceito que é tratado de forma marginal para relacionar com os temas principais das pesquisas e, também possui um potencial que é não é muito reconhecido e que pode contribuir para uma melhoria na gestão da política de Assistência Social.

Além dessa introdução, no referencial teórico são apresentados os seguintes tópicos: (i) A Assistência Social e suas Proteções Sociais; (ii) Política Nacional de Assistência Social, (iii) A política do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – e, (iv) Índice de Desenvolvimento do CRAS – IDCRAS-. A metodologia vem na sequência mostrando como será realizada a pesquisa a partir de uma análise documental

e de forma qualitativa através de uma triangulação de técnicas de pesquisa, sendo elas: análise de dados fornecidos por órgãos governamentais do Assistência Social, (ii) roteiro semiestruturado e,(iii) observação não sistemática, sucedida pelos resultados e discussões que irá observar e analisar os dados coletados ao longo da pesquisa, por fim estará disponível todas as referências bibliográficas utilizadas neste trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Assistência Social e suas Proteções Sociais

A Assistência Social no Brasil tem sua origem histórica baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa. Até a década de 40, essa corrente perdurou. Em 1947 foi criada a Legião Brasileira de Assistência - FLBA com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Inicialmente caracterizou-se por um atendimento materno-infantil. Posteriormente esta instituição foi crescendo e sua linha programática foi acompanhando as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social.³

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a assistência social é o serviço público voltado aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social. Por meio do Plano Brasil Sem Miséria, tanto os equipamentos de atendimento aos cidadãos quanto os serviços oferecidos por eles foram ampliados em todo o território nacional. Entre as consequências desse avanço estão a criação de equipes volantes para atendimento domiciliar e o início da utilização de lanchas para atendimento ajudando a chegar nas regiões mais periféricas em todo o território brasileiro.

As equipes volantes que integram um CRAS têm por objetivo levar os serviços de proteção social básica, apoiar a inclusão ou atualização cadastral das famílias no Cadastro Único e realizar alguns encaminhamentos, quando necessário, serviços de outros setores. Já as lanchas da assistência social são embarcações doadas pela União, com o intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social, para o transporte das equipes e dos materiais que são necessários para a oferta dos serviços e das ações da proteção social básica às famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

A assistência social vem ancorada de duas proteções sociais, as quais serão tratadas com mais detalhes posteriormente. Podemos citar a proteção social básica e a proteção

³ Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social. Agosto/2000. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/4a46f022-05a3-4410-9627-6c9151ca6621.pdf>> Acesso em: 05 Ago. de 2018.

social especial, sendo essa segunda dividida pela categoria da complexidade: média e alta. Vamos tratar um pouco sobre essas proteções agora.

2.1.1 Proteção Social Básica

Com na base na LOAS, a proteção social básica tem por objetivo prevenir as situações de risco através de ações de desenvolvimento social e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social, seja em decorrência da pobreza e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

A LOAS estabelece que as demais políticas públicas devam ser articuladas com os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

A proteção social básica prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, trabalhando a convivência e a socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificado as suas situações de vulnerabilidade social em que se encontra. Diante das necessidades encontradas da sociedade que abrange um território, é ofertado aos usuários os benefícios eventuais, benefícios estes que são ofertados em todos os Municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definição de critérios e prazos em âmbito nacional (Orientações Técnicas, 2010, 2011).

Os benefícios eventuais foram tratados no art. 22 da LOAS como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam suprir algumas necessidades temporárias em razão de contingências, relacionadas a situações de vulnerabilidades temporárias, podendo haver perdas materiais e danos sociais às famílias. (LOAS, 1993)

Assim, é nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em que são prestados os serviços de proteção social básica. Os CRAS são equipamentos públicos de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano (Orientações Técnicas, 2010, 2011). Além de executar os

serviços de proteção social básica, é neste equipamento que se organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias, é o que diz respeito na seção IV, no artigo 24-A da LOAS:

Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

A equipe do CRAS além de ser a responsável pelo desenvolvimento do PAIF, deve prestar informação e orientação para a população de sua territorialidade, bem como se articular com a rede de proteção social local, no que tange aos direitos de cidadania, mantendo a sistematização e a divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios.

Portanto podemos considerar como serviços de proteção básica aquelas que têm a família como referência a fim de fortalecer seus vínculos por meio de um conjunto de serviços locais que objetivam a socialização e a convivência familiar, bem como a oferta da integração ao mercado de trabalho, tais como:

- I. Programa de Atenção Integral às Famílias;
- II. Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- III. Centros de Convivência para Idosos;
- IV. Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
- V. Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- VI. Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e;
- VII. Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos. (PNAS, 2004, p. 36)

Cabe ressaltar diante dessas informações, que a proteção social básica está diretamente ligada à sociedade de abrangência de cada equipamento público – CRAS -. Sabemos que é através dos serviços prestados pela equipe do CRAS que a busca pela igualdade social, e a dignidade daqueles que mais necessitam, podem ser atingidas.

2.1.2. Proteção Social Especial

A PNAS de 2004 define a proteção social especial como um tipo de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, devido a maus tratos sejam eles físicos ou psicológicos, por ocorrência de abandono, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre várias outras.

Podemos perceber que esses são serviços que demandam um acompanhamento individual e possuir uma maior flexibilidade nas soluções das ações protetivas. É por esse motivo que os serviços de proteção especial têm uma estreita ligação com o sistema de garantia de direito, podendo exigir muitas vezes, um monitoramento dos serviços complexo e atuar juntamente com os poderes públicos – Judiciário, órgãos do Executivo e o Ministério Público.

Vale ressaltar que são nos equipamentos públicos que os serviços da proteção social especial são ofertados, sendo eles: o CREAS – Centro Especializado da Assistência Social, os Centros Pop's, e todas as unidades de acolhimento (serviço de orientação e apoio sociofamiliar, abordagem de rua, serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e, as medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

A proteção social especial se divide em duas, devido à sua classificação referente ao nível de complexidade: média e alta. São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos (PNAS, 2004).

Por outro lado, os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário, são eles: casa lar, casa de passagem e, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, entre outros.

2.2. Política Nacional de Assistência Social – PNAS

No primeiro artigo da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que regulamenta os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população”.

A partir da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, intitulada Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, novos conceitos e modelos de assistência social passaram a vigorar no Brasil, sendo esta colocada como direito de cidadania, com vistas a garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social (PIRES, 2017).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) foram aprovadas com a Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. De acordo com a PNAS/2004, a LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social. A Política de Assistência Social marca sua importância no campo das políticas sociais, pois representa as responsabilidades do Estado em deixar os direitos sociais assegurados aos cidadãos brasileiros.

A Política Nacional de Assistência Social configura-se na perspectiva socioterritorial, tendo como referência os mais de 5.500 municípios brasileiros, pois se trata de uma política pública. Ela inaugura uma perspectiva diferente de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira que são considerados na tradição como invisíveis ou excluídos das visões do Estado – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (PNAS, 2004).

Os usuários que necessitam da política pública de assistência social, determinados pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade tais como: indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade;

identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas.

Neste capítulo vamos entender um pouco mais sobre como a PNAS atua baseando em alguns princípios, objetivos e diretrizes, para atingir um resultado efetivo em determinada política pública.

Baseada no disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

- “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.”

Diante dos princípios expostos, percebemos uma aproximação do que se diz na teoria com a realidade, uma vez que a Assistência Social vem lutando para ter o seu espaço dentro da sociedade. Muito se tem a melhorar, mas é nítido os seus princípios estarem em concordância para com uma atuação efetiva e com maior transparência dos atos.

A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na LOAS, capítulo II, seção II, artigo 5º:

- “I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – “Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.”

A Assistência Social através de suas diretrizes vem atuando de forma a obter democracia e participação dentro das políticas públicas sociais, um exemplo disso são os conselhos gestores. Estes são uma das experiências principais de democracia

participativa no Brasil. Os conselhos gestores estão presentes em grande parte dos municípios, sendo articulada desde o nível federal, abrangendo um grande leque de temas – saúde, moradia, cultura, educação, etc. -, o que representa uma grande conquista na construção da democracia. Portanto é através dos conselhos gestores que há uma intensificação na relação entre o governo e a sociedade o que gera condição para uma alocação eficiente e justa dos recursos públicos. (TATAGIBA, 2005)

A PNAS/2004 estabelece que a Política Pública de Assistência Social revela-se de forma integrada às políticas setoriais, levando em consideração as desigualdades socioterritoriais, a garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- I- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- II- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- III- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Portanto, a PNAS objetiva a efetivação dos pactos entre Estado e sociedade a fim de garantir o atendimento à sociedade em estado de vulnerabilidade e exclusão social. A efetivação da política de Assistência Social, marcada pela complexidade que cerca as relações intrafamiliares e outras relações da família, especialmente o Estado, colocam desafios tanto em relação a sua proposição e formulação quanto a sua execução.

2.3 Sistema Único de Assistência Social - SUAS

O surgimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS se deu a partir do processo de amadurecimento da Política de Assistência Social entre 1993 e 2003, quando de sua aprovação na Conferência Nacional de Assistência Social, mas só efetivado no ano de 2005. O SUAS é um modelo de gestão descentralizado e participativo em todo o território nacional em que regulamenta as ações socioassistenciais - serviços, programas, projetos e benefícios -, e tem como foco o atendimento às famílias e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (GARCIA, 2009).

Baseado no capítulo I, art. 3º da NOB/SUAS, dentre os objetivos do SUAS,

segue alguns deles:

- I. Consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;
- II. Orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social;
- III. Respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais;
- IV. Integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;

Portanto, a PNAS e a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS representam a materialização dos direitos definidos na LOAS e os princípios que foram enunciados na Constituição de 1988. (LAJÚS, 2010). O SUAS baseado na concepção de política pública, parte do pressuposto de ser como práticas de monitoramento e avaliação da política de assistência social, garantindo assim o conteúdo da LOAS, seja ele os princípios, as diretrizes e os objetivos da política.

Segundo LAJÚS (2010) para entender o processo de implantação do SUAS na perspectiva da proteção social, é preciso a compreensão de uma totalidade de dados centrais da política de assistência social, que é definida na PNAS com base no conceito de Di Giovanni (apud PNAS 2004, p. 31) como as formas:

[...] institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como velhice, a doença, o infortúnio, as privações... Neste conceito, se incluem, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração sob várias formas na vida social. Ainda os princípios reguladores e as normas, que com o intuito de proteção fazem parte da vida das coletividades.

Podemos considerar de modo geral que o SUAS trabalha com condições para universalizar a proteção social a todos por meio da assistência social, trazendo consigo um funcionamento eficiente e benefícios para quem dela precisar. Ou seja, o SUAS define os elementos essenciais na execução da política de assistência social para a formação de padrões tanto nos serviços prestados quanto os eixos estruturantes dos subsistemas⁴.

Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo a NOB/SUAS seguindo os seguintes tópicos de referência: vigilância social, proteção social e defesa

⁴ São eles: Matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a Política de Recursos Humanos; a Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

social e institucional. O primeiro tópico diz respeito à formação de indicadores e índices territorializados sobre as situações de vulnerabilidade social, indivíduos vítimas de formas de exploração, vigilância sobre as normas de padrões dos serviços da assistência social que trabalham no âmbito da média e alta complexidade. Esses indicadores formados têm por objetivo mensurar a violação de direitos e as situações de riscos sócias existente no território.

O segundo tópico de referência abrange, através de benefícios continuados e eventuais, a segurança de sobrevivência e da autonomia; através de ações e serviços de vínculos familiares – desenvolvidos em núcleos e em rede da proteção social-, a segurança do convívio familiar; e através de projetos que restauram sua autonomia, a capacidade de convívio e a oferta de condições mínima para seu bem estar – alimentação, repouso, higiene e vestuário -, a segurança de acolhida.

Por último, portanto não menos relevante, o terceiro tópico de referência define de acordo com a NOB/SUAS que tanto a proteção social básica quanto a especial devem garantir aos seus usuários o conhecimento dos direitos socioassistenciais⁵ e a sua defesa.

Sendo assim, a assistência social enquanto política pública, que compõe o tripé da Seguridade Social, tem como objetivo inserir-se na articulação entre outras políticas sociais - de saúde, educação, cultura, habitação, entre outras-, para que as ações atinjam o máximo de pessoas e famílias que dela necessitam, e que por meio de indicadores consiga mensurar esse acesso e a qualidade dos serviços prestados à comunidade, serviços esses que são ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

No próximo tópico deste capítulo, iremos abordar com mais detalhes sobre um dos indicadores que mensuram a gestão na política de assistência social, no que tange a proteção básica, chamado Índice de Desenvolvimento do CRAS – IDCRAS.

⁵ São direitos socioassistenciais: direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direito do usuário à oferta qualificada de serviço; direito de convivência familiar e comunitária.

2.4 Índice de Desenvolvimento do CRAS - IDCRAS

Desde seu início em 2007/2008, o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS) teve uma importante função de orientar os objetivos esperados pelos implementadores da política de assistência social. Contudo, foi preciso modificar as características do indicador em função de alguns melhoramentos na metodologia do mesmo, mas também devido aos avanços conquistados pelo SUAS (NUNES e CLEMENTE, 2015).

No ano 2010 através Resolução nº 5/2010 foram instituídas as “Metas de Desenvolvimento dos CRAS por Período Anual”, para a execução das metas as quais são organizadas por quatro dimensões - Estrutura Física, Recursos Humanos, Atividades realizadas e Horário de Funcionamento -, dimensões essas que irão mensurar a qualidade dos serviços prestados pelo CRAS (O CRAS QUE TEMOS, O CRAS QUE QUEREMOS, 2010).

Porém em 2015, com a Nota Técnica do MDS que determina a nova metodologia de cálculo aos indicadores de desenvolvimento – IDCRAS e IDCREAS -, essas dimensões tiveram algumas modificações, no sentido em que de quatro dimensões passaram a ser três (Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços e Benefícios), conforme a figura 1 abaixo. Assim, cada dimensão traz consigo um série de informações que no final irão descrever a qualidade da gestão dos serviços da assistência social no CRAS.

Figura 1 – Dimensões do IDCRAS



Fonte: Da autora

Nas tabelas abaixo segue o método de avaliação do IDCRAS de acordo com os níveis em que se encontram os CRAS avaliados, baseado nas quatro dimensões mencionadas anteriormente.

Tabela 1 – Dimensão Estrutura Física

| Dimensão/Nível | Estrutura Física |
|-----------------------|---|
| Nível 5 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir Recepção; - Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas; - Possuir, no mínimo, 1 sala administrativa; - Possuir, no mínimo, 2 banheiros; - Possuir acessibilidade⁶; - Possuir conjunto de equipamentos que inclua, no mínimo: 2 computadores conectados à internet; impressora, telefone, veículo exclusivo ou compartilhado. |
| Nível 4 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir Recepção; - Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas; - Possuir, no mínimo, 2 banheiros; - Possuir acessibilidade, ao menos parcial*; - Possuir pelo menos 1 computador conectado. |
| Nível 3 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir Recepção; - Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento, sendo pelo menos 1 com capacidade para 15 ou mais pessoas; - Possuir, no mínimo, 2 banheiros; - Possuir acessibilidade, ao menos parcial⁷; - Possuir pelo menos 1 computador conectado. |
| Nível 2 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir, no mínimo, 2 salas de atendimento; - Possuir, pelo menos, 1 banheiro |
| Nível 1 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir menos de 2 salas de atendimento, OU -Não possuir Banheiro, OU - Prédio compartilhado com ONG, ou compartilhamento de todas as salas de atendimento. |

Fonte: NOTA TÉCNICA N.º /2015/ DGSUAS/SNAS/MDS

Guerra (2009) defende a ideia de que em relação à estrutura física do CRAS, é importante lembrar que o mesmo não deve ser considerada como uma edificação, pois o espaço físico existente no CRAS gera consequências no desenvolvimento do trabalho com as famílias, uma vez que é ali que proporcionam momentos de reflexão, vínculos

⁶* Acessibilidade: acesso principal adaptado com rampa, rota acessível aos espaços internos do CRAS, inclusive ao banheiro e banheiro adaptado;

⁷ Acessibilidade parcial: rota acessível aos espaços internos do CRAS, inclusive ao banheiro.

familiares e que de uma forma ou outra comporte a demanda pelos serviços ofertados no CRAS.

Tabela 2 – Dimensão Recursos Humanos – baseado na NOB- RH

| Dimensão/Nível | Recursos Humanos |
|-----------------------|--|
| Nível 5 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir, no mínimo 5 profissionais, sendo, pelo menos 3 com nível superior; - Possuir, no mínimo, 1 Assistente Social e 1 Psicólogo; - Possuir, no mínimo, 1 profissional de nível superior com vínculo estatutário ou empregado público celetista; - Possuir Coordenador com nível superior. |
| Nível 4 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir, no mínimo 4 profissionais, sendo, pelo menos 3 com nível superior; - Possuir, no mínimo, 1 Assistente Social; - Possuir Coordenador com nível superior. |
| Nível 3 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir, no mínimo 4 profissionais, sendo, pelo menos 2 com nível superior; - Possuir, no mínimo, 1 Assistente Social. |
| Nível 2 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir, no mínimo 3 profissionais, sendo, pelo menos 2 com nível superior; - Possuir, pelo menos, 1 Assistente Social OU 1 Psicólogo. |
| Nível 1 | <ul style="list-style-type: none"> - Possuir menos de 3 profissionais OU - Não possuir Assistente Social nem Psicólogo. |

Fonte: NOTA TÉCNICA N.º /2015/ DGSUAS/SNAS/MDS

A Política de Recursos Humanos, de acordo com a PNAS/2004 e referenciada pela NOB-RH/ SUAS/2006, é um dos pontos fundamentais do SUAS. Com o objetivo de alcançar os objetivos expressos na PNAS/2004, é necessário trabalhar de forma estratégica, de modo que a qualidade dos serviços prestados sempre dependerá da competência, qualificação e valorização dos profissionais que atuam no SUAS.

Tabela 3 – Dimensão Serviços e Benefícios

| Dimensão/Nível | Serviços e Benefícios |
|-----------------------|---|
| Nível 5 | <ul style="list-style-type: none"> - Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100; - Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: <i>acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC;</i> |

| | |
|----------------|---|
| | <p><i>acompanhamento dos encaminhamentos realizados;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Possui profissionais de Serviço Social e de Psicologia; - Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo três ciclos de vida (<i>oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas</i>); - Realiza no próprio CRAS cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico, sem utilizar para isso os profissionais de nível superior do PAIF; - Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território; - Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais. |
| Nível 4 | <ul style="list-style-type: none"> - Quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos) não deve ser inferior a 20 nem superior a 100; - Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: <i>acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; palestras, campanhas ou eventos comunitários; orientação/acompanhamento para inserção no BPC; acompanhamento dos encaminhamentos realizados;</i> - Possui oferta de Serviço de Convivência, para no mínimo dois ciclos de vida (<i>oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas</i>); - Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território; - Funcionar, no mínimo, 5 dias por semana e 40hrs semanais. |
| Nível 3 | <ul style="list-style-type: none"> - Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: <i>acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação/acompanhamento para inserção no BPC;</i> - Possui oferta de Serviço de Convivência, pelo menos para um ciclo de vida (<i>oferta direta do CRAS ou por meio de unidades a ele referenciadas</i>); - Possui forte articulação* com o(s) CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde no território; |
| Nível 2 | <ul style="list-style-type: none"> - Executa o PAIF, realizando no mínimo as seguintes atividades: <i>acompanhamento de famílias; grupo/oficina com famílias; visitas domiciliares; orientação;</i> - Possui forte articulação* com, pelo menos um dos seguintes Serviços abaixo: Serviços de Educação; Serviços de Saúde; CREAS. |
| Nível 1 | <ul style="list-style-type: none"> - Não realiza alguma(s) das seguintes atividades essenciais do PAIF: <i>acompanhamento de famílias; e/ou grupo/oficina com famílias; e/ou visitas domiciliares; e/ou orientação;</i> OU - Articulação frágil ou inexistente com os Serviços de Educação, com os Serviços de Saúde e com os CREAS OU - Não possui profissionais de Serviço Social nem de Psicologia |

Portanto, entendemos que o CRAS é um local que oferece e assegura o acesso aos direitos de quem usufrui dos serviços do SUAS, ou seja, dos usuários da Assistência Social. Contudo, o serviço social no CRAS objetiva acompanhar as famílias referenciadas, através das visitas domiciliares, e do atendimento dentro do equipamento pública, dando-lhes orientações sobre os serviços e benefícios e gerando articulações com a rede Socioassistencial.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo, iremos abordar o modo com que a pesquisa foi realizada, qual instrumento foi utilizado para a coleta de dados, todo o contexto e os objetos estudados. A metodologia de uma pesquisa depende da problemática abordada, “sua natureza e situação espaço-temporal em que se encontra” (KÖCHE, 2009).

A abordagem da pesquisa é qualitativa e exploratória, com corte transversal e o método é o estudo de caso. A presente pesquisa configura-se numa pesquisa qualitativa (LUDKE e ANDRÉ, 1986), onde se busca coletar os dados por meio de uma triangulação de técnicas de pesquisa. Gil (2009) explica que o levantamento dos dados pode ser feito de três maneiras: através de questionário/roteiro, formulário ou entrevista. O questionário/roteiro é feito por questões abertas onde o pesquisado responde às questões e transpõe para o papel sua resposta. A entrevista envolve o entrevistador e o entrevistado em uma conversa de face a face, já o formulário se dá por questões objetivas previamente elaboradas com respostas sugestivas pelo autor da pesquisa.

Uma das fontes de informação foi a aplicação de um roteiro semiestruturado, anexo I, com perguntas subjetivas sobre o problema de pesquisa que está sob investigação, juntamente com o questionário estruturado, anexo II, com o intuito de mensurar e quantificar a utilização do instrumento de gestão, o IDCRAS. Esse roteiro semiestruturado foi enviado por email e aplicado ao gestor municipal, anexo 1.1 e, aos dois coordenadores dos CRAS que serão avaliados, anexo 1.2, onde será feito questões subjetivas com a finalidade de entender melhor como é realizada a prestação dos serviços dentro do equipamento público.

Já o questionário estruturado contém questões objetivas com o objetivo de quantificar os níveis aos quais os CRAS se enquadram. Vale ressaltar que os dois CRAS analisados nesta pesquisa, são os dois dos seis equipamentos CRAS no município de Lavras que são cofinanciados pelo Estado.

A segunda fonte de informação serão os documentos produzidos pelos diversos órgãos governamentais que, no âmbito macro, estabelecem os critérios que definem o indicador e, no âmbito micro, revelam sobre a eficácia de sua utilização. A análise documental para Richardson et al (1999, p. 230) são ações que têm a finalidade de

estudar os documentos com o intuito de coletar o máximo de informações, sejam elas sociais e/ou econômicas, para gerar conhecimento acerca de determinado assunto.

A terceira técnica de fonte de informações será a observação não sistemática, também denominada de observação assistemática, consiste na ideia que o conhecimento é obtido através de uma experiência espontânea, casual, ou seja, é uma observação dos aspectos que serão levantados sem mesmo antes ter os elencados antes. A observação assistemática é de grande utilidade, uma vez que é realizado um levantamento prévio dos fatos, ocorrências e objetos para futuros estudo do tema. Nesse estudo foi importante a utilização desse método de observação para o levantamento dos dados necessários para verificar a eficiência do instrumento de gestão – IDCRAS – dentro dos equipamentos públicos.

Esse tipo de observação tem por objetivo recolher e deixar registrado os dados da realidade sem a utilização de meios técnicos ou necessite fazer perguntas diretas (Lakatos e Marconi, 2002; Gil, 1999). É utilizada na maioria das vezes em estudos exploratórios e não possuem um planejamento e controles prévios. Lakatos e Marconi (2002) afirmam que o resultado para essa observação vai depender do observador, de ele estar atento aos fenômenos e a todas as características que ocorrem e estão presentes no mundo que o cerca, perspicácia, discernimento, preparo e treino, além de uma atitude de prontidão.

Depois de ter realizado todo o levantamento dos dados necessário para o objetivo dessa pesquisa, o corpus de análise será formado pela reunião das transcrições das entrevistas, dos documentos e das anotações de campo. A análise será por meio da Análise de Conteúdo, ou seja, pela expansão das informações obtidas, pelo aparecimento de interrogações durante a coleta das mesmas e de novas respostas no plano metodológico da pesquisa (BARDIN, 2009).

Os tipos de dados que foram usados na pesquisa são dados primários e secundários. Os primários são dados obtidos nas entrevistas realizadas e anotações de campo. Já os secundários são dados das pesquisas disponíveis em documentos e arcabouços legais. Portanto, as bibliografias que foram utilizadas no trabalho, podemos citar artigos, teses, dissertações e documentos disponibilizados pelos entrevistados e/ou nos sites governamentais do Estado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Assistência Social no município de Lavras/MG atualmente conta com alguns equipamentos públicos, dentre eles: uma Secretaria Municipal de Assistência Social, um Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e, seis Centros de Referências da Assistência Social (CRAS). Os equipamentos são localizados nas regiões do município que mais necessitam da assistência social e possuem uma vulnerabilidade social, com o objetivo de facilitar o acesso da população aos serviços que são oferecidos pelos mesmos. Vamos a seguir conhecer um pouco da história de cada um dos dois CRAS que foram estudados nesta pesquisa.

As histórias vão se avolumando. No Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por meio do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), muitas famílias têm oportunidade de mudar a realidade. São famílias que encontram alternativas para interferir e retirar os filhos do mundo das drogas, outras que tem seus direitos negados. Idosos que voltam a ter estímulos, recuperam autoestima, convivem com outros idosos, com crianças e jovens, numa sadia troca intergeracional.

Casos desses tipos são vividos diariamente no CRAS COHAB fundado em 01/09/2007 financiado pelo governo federal; com 2500 famílias referenciadas. Nesta trajetória de doze anos de conquista, trazemos uma breve amostra, de experiências desenvolvidas no CRAS.

O CRAS COHAB é um espaço físico localizados em região estratégica voltado para atendimento sócio assistencial. Para o reconhecimento dessas áreas de risco, a Secretaria Municipal de desenvolvimento Social tomou como base estudos e indicadores socioeconômicos, além de utilizar os critérios indicativos de vulnerabilidade social definidos pelo Cadastro Único. A equipe técnica identifica as necessidades dos indivíduos e das famílias de cada localidade, acolhe e insere em atividades coletivas e/ou, se necessário, encaminha os integrantes do grupo familiar para outros atendimentos. Nessa condição, eles se configuram como instrumento estratégico dentro da rede de proteção e promoção social no município de Lavras.

Não por acaso, somos conhecidos também pelo nome de Casas das Famílias. Isso porque nos organizamos a partir do foco de atendimento na família. Dessa forma, além de potencializar o alcance das ações e políticas sociais, promovemos o apoio para manter e sustentar os vínculos familiares e comunitários.

Atualmente temos no CRAS COHAB um espaço fundamental para desenvolver

ações complementares do “Bolsa Família” e estabelecer as devidas interfaces com os programas de inclusão do Cadastro Único. Atividades intergeracionais do CRAS têm elevado a autoestima de idosos do território de abrangência. Alguns fazem ginástica, artesanato e riem à vontade num grupo de 28 participantes.

O CRAS COHAB possui 10 grupos de convivência: mulheres, crianças, famílias do Programa Bolsa Família e idosos. As atividades, entretanto, entrelaçam-se. Tudo sempre com o objetivo de fortalecer vínculos familiares e comunitários. Segue abaixo a relação das atividades que o CRAS oferece a população do seu território de abrangência:

Tabela 4 – Atividades do CRAS COHAB

| ATIVIDADES CRAS COHAB | | | | | |
|------------------------------|---------------------|------------------------|----------------|----------------------------------|--------------------------------|
| ATIVIDADE | FAIXA ETÁRIA | DIA | HORÁRIO | OFICINEIRO | TÉCNICO DE REFERENCIA |
| Arte para crianças | 06 a 15 anos | Segunda e Quarta-feira | 14h | Valdirene das Graças Silva Alves | Rogério Augusto de Oliveira |
| Arte para crianças manhã | 06 a 09 anos | Quarta e Sexta-feira | 08:30h | Valdirene das Graças Silva Alves | Aracelly Galvino Alvarenga |
| Artes para adultos | Adultos e idosos | Quinta e Sexta-feira | 14h | Valdirene das Graças Silva Alves | Adriana Aparecida Inácio Silva |
| Capoeira | | Quinta-feira | 18:30h | Theles Matheus Franco | Arthur Filipe Teles Castilho |

| | | | | | |
|--|------------------|------------------------|--------|--------------------------|------------------------------|
| Ginastica | Adultos e idosos | Segunda e Quarta-feira | 09:30h | | |
| Karatê | 06 a 16 anos | Quarta-feira | 15h | Oeven Evangelista Silva | Arthur Filipe Teles Castilho |
| Taekwondo na Escola José Luiz Mesquita | | Segunda-feira | 18h | Gleyciane Teixeira Silva | Rogério Augusto de Oliveira |

Fonte: Da autora

A coordenadora do CRAS COHAB ainda fala sobre parcerias que o mesmo possui com algumas organizações locais, participando de discussões sobre relações humanas, empreendedorismo, fortalecimento de vínculos, entre outras.

Estas são algumas das principais parcerias institucionais: a) construindo vidas: é um curso de formação humana e fortalecimento de gênero, exclusivo para mulheres que se reúne semanalmente no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do bairro Cohab, em Lavras. São realizadas dinâmicas de grupo, rodas de conversas e debates sobre temas que cercam o cotidiano feminino, enquanto são confeccionadas bonecas de pano tradicionais; b) projeto mariarte: é um projeto que tem por objetivo fazer do artesanato um instrumento de transformação social para mulheres tem sido objetivo do projeto de extensão Mariarte, desenvolvido pelo time Enactus UFLA. O trabalho do grupo de universitários com base no empreendedorismo social deu início a uma rede colaborativa de mulheres que se reúne semanalmente no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do bairro Cohab, em Lavras, para aprender técnicas de bordado e produzir panos de prato para revenda.

Por outro lado, a coordenadora do CRAS Cruzeiro do Sul nos relatou como o mesmo criado:

“O CRAS foi fundado em meados de 2009 em outro endereço diferente do atual endereço em que o mesmo se encontra. Segundo informações de colegas que já atuaram no equipamento, as demandas eram as mesmas de hoje, contudo mais intensas, uma vez que naquela época haviam apenas três CRAS atendendo o município num todo, tanto na área urbana como na área rural”.

Atualmente, o CRAS Cruzeiro do Sul situa-se à rua Vicente Canestre 141 atende a 26 bairros e a zona rural próxima a ele. A equipe técnica realiza atendimentos particularizados e coletivos, alguns são encaminhados pela rede socioassistencial e outros por demanda espontânea. O cadastro único é a porta de entrada das famílias para receberem os serviços que são ofertados dentro do CRAS, uma vez que todos que necessitam de atendimento e que são acompanhados, são cadastrados no programa e inseridos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV), de acordo com a faixa etária e do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), caso a família esteja em situação de vulnerabilidade/risco social.

De acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, o SCFV é um serviço ofertado de forma complementar ao trabalho social que a equipe técnica realiza com as famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico), sendo realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Podemos definir também como uma forma de intervenção social que cria para população situações desafiadoras, estimula e orienta na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais, coletivas e familiares.

O PAIF se volta para o trabalho social contínuo com famílias tendo por objetivo fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Já por outro lado, porém com o mesmo objetivo, o PAEFI é um serviço de orientação e acompanhamento de famílias que possuem um ou mais indivíduos em situação de vulnerabilidade, como ameaça ou violação de direitos.

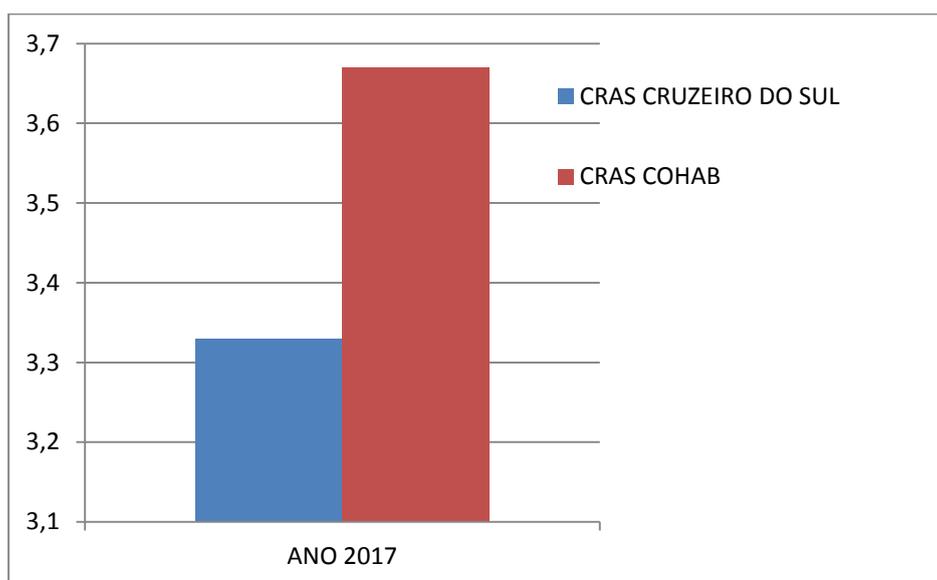
A coordenadora ainda explica que os grupos de convivência estão em fase de reestruturação, onde novos grupos serão formados, dentre eles: artesanato, zumba, taekwondo, etc. Atualmente o CRAS conta com os grupos da percussão, ginástica e capoeira. O horário de atendimento é de 08:00 horas às 17:00 horas. As maiores demandas existentes no CRAS atualmente são: a) cadastro único para acesso ao Bolsa Família, procura pela criação ou renovação da carteirinha do idoso e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), acesso a documentação civil, drogadição e desemprego.

Um dos pontos negativos relatados pela coordenadora do CRAS Cruzeiro do Sul foi a descontinuidade do trabalho perante a mudança de gestão e, de funcionários/prestadores de serviço, o que resulta na baixa de qualidade dos serviços prestados dentro do

equipamento público. Por outro lado, a coordenadora do CRAS COHAB releva que é a falta de treinamento e capacitação dos funcionários, no que tange as atividades que serão executadas e oferecidas no equipamento e, ausência de conhecimento por parte da equipe técnica das legislações municipais.

É importante ressaltar que diante os relatos das coordenadoras, o IDCRAS tem como objetivo mensurar a qualidade com que os serviços são prestados dentro do equipamento e, que de acordo com cada dimensão podemos identificar os gargalos existentes no processo de oferta da política de assistência social à população. Temos a seguir o IDCRAS do CRAS Cruzeiro do Sul e do CRAS COHAB, referentes aos 2016 e 2017, ressalta-se que são os últimos anos que foram divulgados e que temos acesso para análise.

Gráfico 1 – IDCRAS no ano de 2017



Fonte: Da autora

Comparados ao cenário atual que estamos, essa pesquisa visa conhecer como está sendo utilizado e a efetividade do instrumento pelos dois CRAS estudados. O CRAS Cruzeiro do Sul foi avaliado pelo instrumento no ano de 2017 em 3,33 numa escala de 1 a 5, por outro lado, o CRAS COHAB ficou avaliado em 3,67. Ainda que recente, este instrumento pode se tornar um fator importante para a prestação efetiva e de qualidade dos serviços oferecidos dentro dos equipamentos. É o que veremos e discutiremos ao decorrer desta seção.

Em roteiro, o atual gestor municipal da Assistência Social no município de

Lavras fala sobre sua trajetória dentro da Política de Assistência Social:

“(…) sou graduado em Administração pelo FAGAMMON, possuo Especialização em Gestão Pública UFJF e sou Mestrando no Programa de Desenvolvimento Sustentável e Extensão pela UFLA. Iniciei minha trajetória no SUAS em 2014 como gestor na Secretaria de Desenvolvimento Social, posteriormente assumi a gestão de uma OSC que trabalha com serviços socioassistenciais para pacientes oncológicos. Em 2017 assumi a Secretaria de Desenvolvimento Social novamente”.

No campo da Assistência Social, ele descreve que o trabalho é árduo, uma vez que a Política de Assistência Social está buscando seu espaço dentro do cenário mundial por ser tratar de diversos fatores que serão tratados ainda nesta seção.

Como diz o artigo 203 da Constituição Federal, a Assistência Social será ofertada e posteriormente prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social. Vale salientar que a constituição de 1988 amplia o conceito de seguridade social para as áreas de saúde e assistência social.

A Política de Assistência Social vem passando por transformações e avanços, pois nos últimos anos materializou-se diversas conquistas. Hoje estamos trabalhando para que os três pilares da Política funcionem de forma adequada no município de Lavras/MG, em pode ser observado através da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, do Plano Municipal de Assistência Social que está sendo elaborado com o apoio da Universidade Federal de Lavras - por do meio do Observatório de Políticas Públicas e da Alfa Pública- que coordenaram a execução do Diagnóstico Socioterritorial para o município. Epor último não menos relevante tem o Fundo Municipal da Assistência Social em pleno funcionamento conforme determina a Normativa Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS.

O Gestor ao falar sobre sua visão da Política da Assistência Social, relata que é uma política pública que traz em seu cerne uma visão social inovada graças Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, tratar as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades numa perspectiva equitativa e emancipadora.

Ao se tratar em política de assistência social, a coordenadora do CRAS Cruzeiro do Sul considera a política de assistência social dentro do município de Lavras/MG muito ativa, uma vez que está em busca de fato a seguir a legislação que rege toda a política, dentre seus objetivos e princípios, em prol da população. Ela acredita também que a política pública de assistência social vem sofrendo retrocessos por parte do governo vigente, o que reflete diretamente na eficácia do trabalho dentro dos

equipamentos, contudo, os trabalhadores da área permanecem persistentes na luta em prol dos direitos sociais. Ela ressalta que o apoio eminente da gestão municipal atualmente tem resultado na busca cada vez maior para alcançar a todos que necessitam da assistência social. A coordenadora ainda diz:

“Reafirmo aqui que o nosso equipamento, assim como os demais, estamos cotidianamente em defesa dos direitos sociais e pela melhoria das condições de vida da população que necessita de nossas intervenções”.

Em contraponto com o que foi relatado anteriormente, a coordenadora do CRAS COHAB diz que parece haver um desconhecimento da política de assistência social e das funções do CRAS por parte da equipe técnica que compõe o quadro de colaboradores da Secretaria Municipal de Assistência Social, isso porque enquanto equipamento público possui uma diversidade de demandas encaminhadas para o mesmo, fazendo com que mude o cenário de atendimento do CRAS a fim de atender as demais políticas sociais que aparecem. Ocorre, portanto uma transferência de responsabilidade institucional para o CRAS que extrapola sua atribuição instituída. Este fato aponta para a necessidade de uma urgente reflexão sobre a real funcionalidade de um CRAS.

Colocando esse reflexão em destaque, temos que entender em primeiro lugar qual a definição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e como ele delega essas funções aos equipamentos públicos e como eles são direcionados à oferecer os serviços socioassistenciais. O gestor municipal tem como visão do SUAS:

“ um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Ocupa-se de prover à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir agravos a vida em face das situações de vulnerabilidade”.

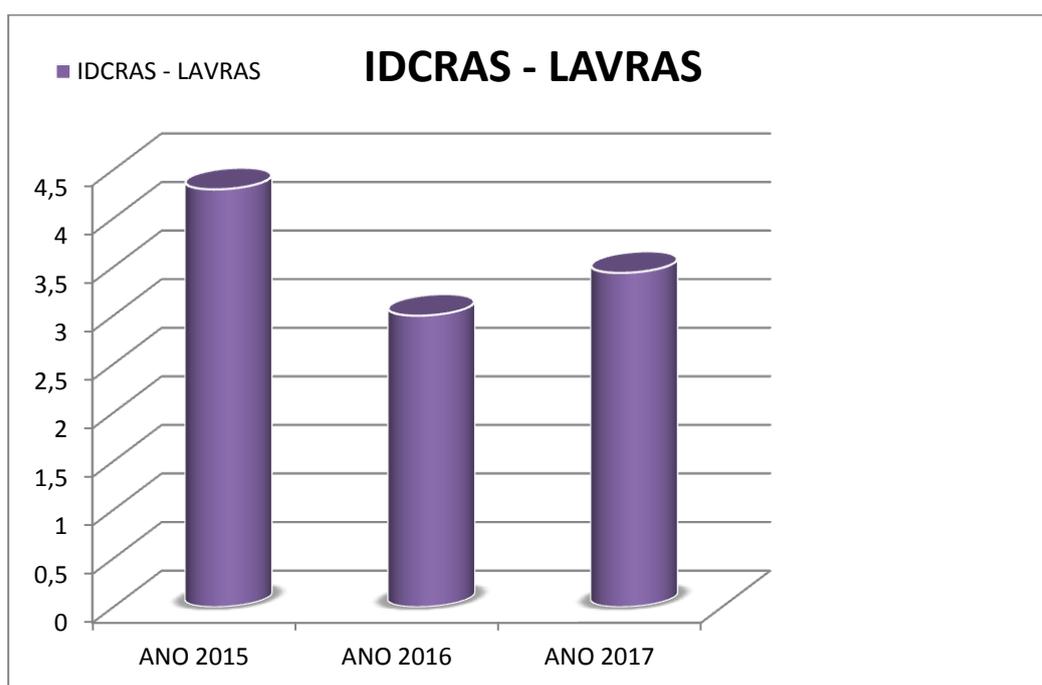
Mas ainda espera-se e acredita-se que a gestão desse sistema pressupõe a estruturação de um órgão gestor responsável pelo exercício das funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, monitoramento e avaliação das ações.

O SUAS se encontra num cenário atual com diversos desafios, tanto para os gestores, trabalhadores da área e o próprio governo. O Gestor nos fala que como cidadão e trabalhador atuante dentro da política de Assistência Social, temos como grande desafio a garantia do cofinanciamento para uma correta execução de uma Política tão significativa, pois os entes Estado e União promovem um verdadeiro desmonte de todo o Sistema devido a lógica adotada nos cortes orçamentários

Os principais instrumentos de monitoramento e avaliação são, o Diagnóstico Socioterritorial, Plano Municipal de Assistência Social, CENSO SUAS, SIMSUAS, IDCRAS, pacto de aprimoramento do SUAS, IGDBF, IGDSUAS entre outros. Tais instrumentos trazem os indicadores que servem de referência para a adequação necessária na oferta de serviços, projetos e programas, onde os mesmo servem de balizadores nos planejamentos das equipes bem como para a definição do Plano Municipal de Assistência Social o PPA, LDO e a LOA.

O IDCRAS no município de Lavras/MG tem sido registrado por meio de sites eletrônicos governamentais como podemos observar, no gráfico 1, os dados que classificam o índice em que o instrumento estudado se encontra durante os anos de 2015, 2016 e 2017, dados esses que podemos encontrar através do site eletrônico da Secretaria Nacional de Assistência Social:

Gráfico 2 – IDCRAS do município de Lavras nos anos 2015, 2016 e 2017



Fonte: Da autora

A funcionalidade do IDCRAS é de suma importância para viabilizar o acesso da população aos serviços oferecidos pelo CRAS e obter qualidade na prestação dos mesmos. O gestor municipal acredita que a finalidade do IDCRAS é mensurar a qualidade dos serviços prestados à população por meio dos CRAS. Os referidos

indicadores são compostos por informações que retratam a estrutura física das unidades, as características qualitativas e quantitativas das equipes, bem como os serviços ofertados à população e os respectivos procedimentos mínimos necessários para uma oferta adequada.

No município de Lavras/MG, de acordo com o Gestor, o IDCRAS permite definir a ampliação das equipes, bem como de seus atendimentos, permite também buscar as adequações necessárias nos equipamentos e também definir a divisão territorial dos mesmos, estabelecer parcerias estratégicas com a rede socioassistencial, entre outras ações.

Em resposta, a coordenadora do CRAS Cruzeiro do Sul entende que o IDCRAS é um indicador que permite analisar a qualidade dos serviços prestados no CRAS, estrutura física, caracterização da equipe e, ações desenvolvidas para a comunidade. Atualmente o indicador é utilizado de forma a relatar e qualificar como está sendo a prestação dos serviços dentro do CRAS. Ou seja, esse indicador utiliza das informações em que o coordenador preenche semestralmente, como por exemplo o Registro Mensal de Atendimentos (RMA) e o Censo Suas, onde constam o número de famílias em acompanhamento no PAIF e SCFV para verificar se o dimensionamento da equipe.

O feedback que o CRAS no município de Lavras/MG possui sobre a prestação dos serviços, é feito através de reuniões periodicamente junto com a gerência da Assistência Social e a assistente social responsável pela vigilância socioassistencial. Nessa reunião são repassadas pelas coordenadoras todas as informações referentes à prestação dos serviços dentro do equipamento, resultando no agrupamento das mesmas e que serão lançadas posteriormente nos sites governamentais da Assistência Social.

De acordo com a coordenadora do CRAS Cruzeiro do Sul, o IDCRAS muitas vezes desconsidera a eficiência do serviço ao passo que a política de descentralização remunera apenas os níveis de capacidade dos CRAS. Para além da estrutura estabelecida no IDCRAS existem outros fatores, como por exemplo serviços socioassistenciais prestados, em que são fundamentais para a redução das vulnerabilidades e que fazem diferença na comunidade.

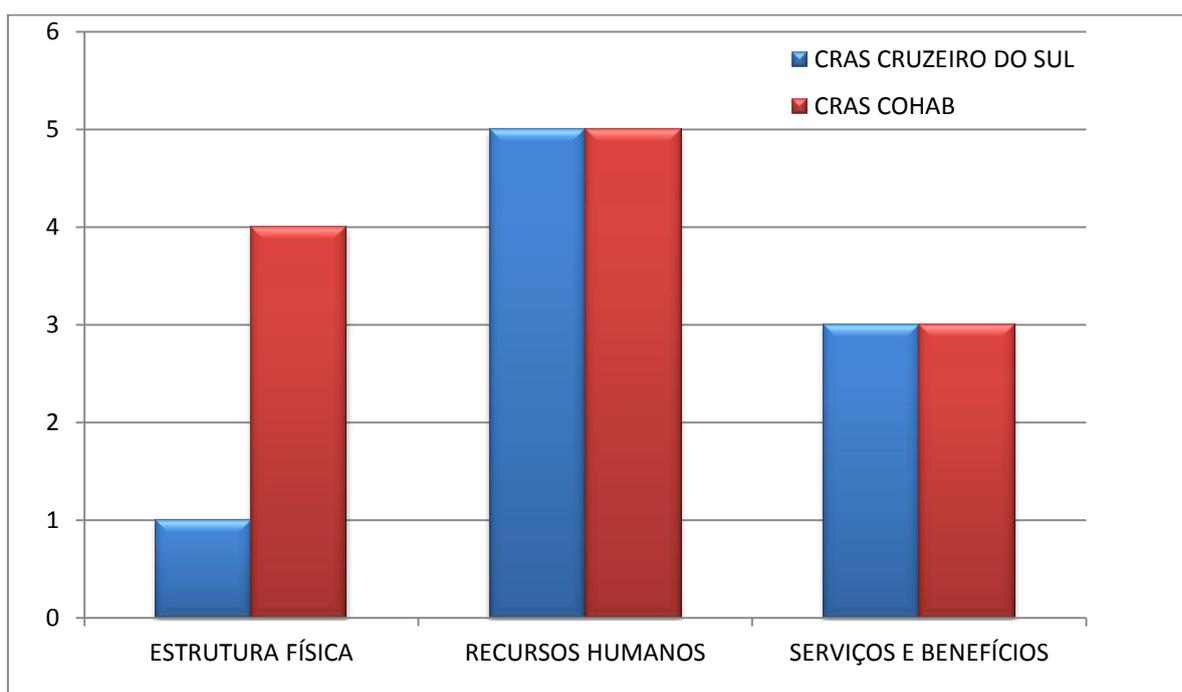
No CRAS COHAB, a coordenadora explica que a discrepância e pontos negativos estão na qualidade dos equipamentos de TI, uma vez que estão ultrapassados ou em péssimas condições de uso. Sabemos que os indicadores são medidas adequadas para o acompanhamento do progresso rumo ao desenvolvimento social, já que proporcionam medidas simplificadas que funcionam como importante subsídio

informacional na formulação de políticas públicas, contribuindo para sua eficácia. Entretanto, em qualquer aplicação de indicadores, estes não podem ser considerados mais importantes do que aquilo que medem.

Ao falar sobre as três dimensões – Estrutura Física, Recursos Humanos e, Serviços e Benefícios - do IDCRAS, o Gestor revela que os mesmos permite analisar os serviços, projetos e programas ofertados de uma forma mais quantitativa, sendo necessários outros instrumentos de monitoramento e avaliação que permitam uma efetividade maior no aprimoramento da operacionalização do SUAS.

Para mensurar e verificar a utilidade do instrumentos dentro dos dois CRAS estudados nesta pesquisa, foram coletados os dados através de um questionário estruturado e a partir do gráfico 2 a seguir podemos analisar a real e atual situação dos dois equipamentos:

Gráfico 3 – Dimensões referente aos seis primeiros meses do ano de 2019



Fonte: Da autora

Como podemos ver no gráfico acima, cada dimensão foi analisada de acordo com os dados coletados através do questionário estruturado que foi aplicado aos coordenadores dos CRAS em questão. Na dimensão estrutura física, o CRAS Cruzeiro do Sul foi avaliado e ficou no nível 1 pelo indicador IDCRAS. O primeiro equipamento

conta com: uma recepção, uma sala de atendimento para os usuários, uma sala administrativa e dois banheiros. Em todo o equipamento há acessibilidade para pessoas com deficiências, porém nos banheiros essa acessibilidade ainda não existe e, o quesito equipamentos, a coordenadora nos relata que todos os setores estão equipados.

Já o segundo, conta com: uma recepção, quatro salas de atendimento, sendo duas para atendimento da equipe técnica e duas para realização do SCFV, duas salas administrativas, quatro banheiros – dois femininos e 2 masculinos - , no que tange a acessibilidade o CRAS COHAB não possui apenas nos banheiros, ou seja, ainda falta as barras de segurança dentro dos banheiros e, em relação aos equipamentos, o CRAS está com falta de equipamentos eletrônicos para realizar os serviços.

Na segunda dimensão, recursos humanos, ambos os CRAS encontram-se no nível 5. O CRAS COHAB possui em seu quadro de funcionários: sete profissionais com nível superior, três assistentes sociais, dois psicólogos, um profissional de cargo efetivo pela Prefeitura Municipal de Lavras/MG, o coordenador possui ensino superior completo e ainda há outros profissionais, como quatro oficinairos para realização das atividades do SCFV e um auxiliar de serviços gerais.

Por outro lado, o CRAS Cruzeiro do Sul possui três profissionais com ensino superior, dois assistentes sociais, um psicólogo, não possui profissional com vínculo efetivo, o coordenador possui ensino superior completo e, outros profissionais, dois educadores sociais, um professor de educação física e um auxiliar de serviços gerais.

Por fim, na terceira dimensão, serviços e benefícios, o CRAS COHAB foi avaliado pelo nível 3, onde foi considerado que o equipamento possui: 1756 famílias atendidas, sendo 88 delas na execução do PAIF, não há profissionais de serviço social voluntários atualmente, no SCFV estão com 200 famílias presentes nas atividades que são oferecidas pelo CRAS. Vale ressaltar que é de suma importância que exista uma articulação com o CREAS e isso o CRAS COHAB tem feito.

O CRAS Cruzeiro do Sul foi avaliado na terceira dimensão pelo nível 3, pois no que tange ao número de famílias atendidas o CRAS está com 1784 famílias referenciadas. A execução do PAIF dentro do equipamento está em processo de reestruturação com as famílias acompanhadas, ou seja, as famílias recebem visitas domiciliares frequentemente, porém não são realizadas os encontros com as mesmas conforme a orientação da Tipificação Nacional. E para resolver esse gargalo, o CRAS tem trabalhado por meio do planejamento, na perspectiva de reunir essas famílias mensalmente através de grupos específicos para que de fato possa desenvolver ações

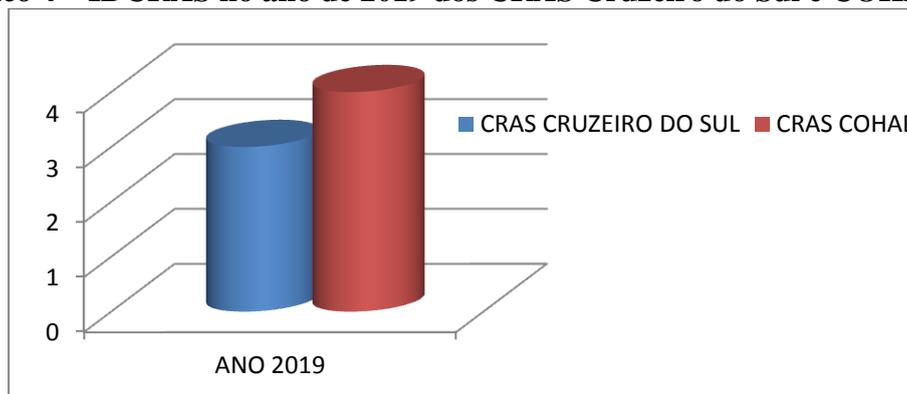
coletivas em prol do bem estar social das mesmas.

O SCFV do CRAS Cruzeiro do Sul atende os usuários de diversas faixas etárias, dos três anos à idade intergeracional, grande parte deles são inseridos no cadastro único, referenciados no equipamento. Alguns desses usuários que são referenciados pelo CRAS são encaminhados pela rede socioassistencial (CREAS, CT, Ministério público, escolas etc). Os grupos são separados por faixa etária e, as atividades acontecem na própria sede e nas escolas pertencentes ao território de abrangência.

No CRAS Cruzeiro do Sul o cadastro único é realizado a todo usuário que perpassa pelo equipamento, e tem como objetivo inserir os mesmos nos serviços e programas de acordo com sua realidade social. Todo usuário que procura o CRAS solicitando os serviços são orientados a priori a realizar o cadastro único, uma vez que o mesmo é a porta de entrada para o acesso as políticas públicas no âmbito da assistência social.

Vale ressaltar que a articulação com o CREAS é um fator importante para que a realização dos serviços socioassistenciais e o acesso do usuário à assistência social, sejam efetivos. Por isso a coordenadora do CRAS Cruzeiro do Sul explica que para essa articulação, eles seguem o fluxograma de maneira efetiva, proporcionando uma boa articulação entre o Cras e o Creas e com isso buscamos melhorias na qualidade de vida dos usuários do serviço, sobretudo àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, ofertando os benefícios, serviços, programas e projetos que integram a política pública do SUAS. Fica assim constatado o IDCRAS de ambos os CRAS analisados nesta pesquisa no ano de 2019:

Gráfico 4 – IDCRAS no ano de 2019 dos CRAS Cruzeiro do Sul e COHAB



Fonte: Da autora

Percebe-se que diante o gráfico, a dimensão estrutura física do CRAS COHAB muito contribui para elevar o índice do CRAS ao nível 4, enquanto o CRAS Cruzeiro do

Sul fica avaliado em 3 até o presente momento. Em comparação aos índices mostrados no gráfico 1 desta seção, constata-se que o CRAS Cruzeiro do Sul teve um déficit de avaliação em 9,09% em relação ao ano de 2017. Por outro lado o CRAS COHAB elevou seu indicador em 33,3% comparado ao de 2017.

Contudo, os avanços dentro da Política de Assistência Social na visão do gestor municipal são na adequação dos equipamentos e na composição das equipes técnicas. Porém como ponto negativo o mesmo destaca que devido à precarização no cofinanciamento não há muita segurança para avançarmos nas melhorias dos serviços na manutenção de equipes e estrutura, o que conseqüentemente poderemos ter redução no índice de monitoramento.

Para a coordenadora do CRAS Cruzeiro do Sul uma das inovações que aconteceram nesses últimos tempos foi à implantação do GESUAS, ou seja, trata de um Softwer da assistência social com base no prontuário SUAS, este sistema foi implantado nos CRAS e no CREAS. É uma ferramenta que permite realizar os atendimentos e acompanhamento das famílias de maneira sistematizada, proporcionando maior visibilidade de atendimentos através dos gráficos e relatórios quantitativos, podendo analisar as maiores demandas de usuários do território de abrangência, ademais facilitando a alimentação dos dados de acordo como os graus de vulnerabilidade.

Os equipamentos podem se comunicar via sistema, realizando encaminhamentos bem como prestar informações de usuários que estão sendo acompanhados de acordo com os níveis de proteção. A coordenadora considera como desafio o reconhecimento da política da assistência social pelos usuários do serviço bem como pela comunidade, ao passo que todos saibam que existe uma política assim como a do SUS, que é dever do estado e direito de quem necessitar, quebrando esse paradigma de que o CRAS oferece somente cesta básica.

A política de assistência social cresce e passa a reforçar o conjunto de medidas de sentido redistributivo e de combate às desigualdades que são implantados no país. A criação de empregos em atividades que demandavam menor qualificação, associada à apreciação do salário mínimo, produz um ambiente mais favorável de inserção dos trabalhadores mais vulneráveis.

No campo, surge o Programa de Aquisição de Alimentos, que favorece a agricultura familiar. Surge também o Programa Bolsa Família, que unifica, amplia a cobertura e racionaliza os cinco benefícios de assistência social existentes. O Benefício de Prestação Continuada, que já protegia idosos e portadores de deficiência pobres, é

beneficiado pelo aumento do salário mínimo. Ocorre ainda o aumento do crédito estudantil para acesso ao ensino superior, aliado ao sistema de cotas para as universidades federais. Para a coordenadora do CRAS COHAB o grande desafio é a participação social nas instâncias abertas à representação da sociedade civil como conselhos, comitês, fóruns etc.

A relação Estado X Município se deteriora a cada ano, pois os cortes nos repasses tem sido cada vez mais significativos. Hoje temos muitas cobranças e cada vez menos recursos, diz o gestor municipal ao falar sobre os recursos que são vindos pelo Estado para repassar aos equipamentos públicos a fim de melhorar a qualidade dos serviços prestados.

O gestor ainda acredita na melhoria do instrumento em questão, onde o mesmo poderia ser composto também por percepções dos usuários o que permitiria uma avaliação também qualitativa dos serviços Socioassistenciais. Deveria ser levado também em consideração os recursos aportados no município, pois obteria maior justiça nesse processo de qualificação dos serviços prestados dentro dos CRAS.

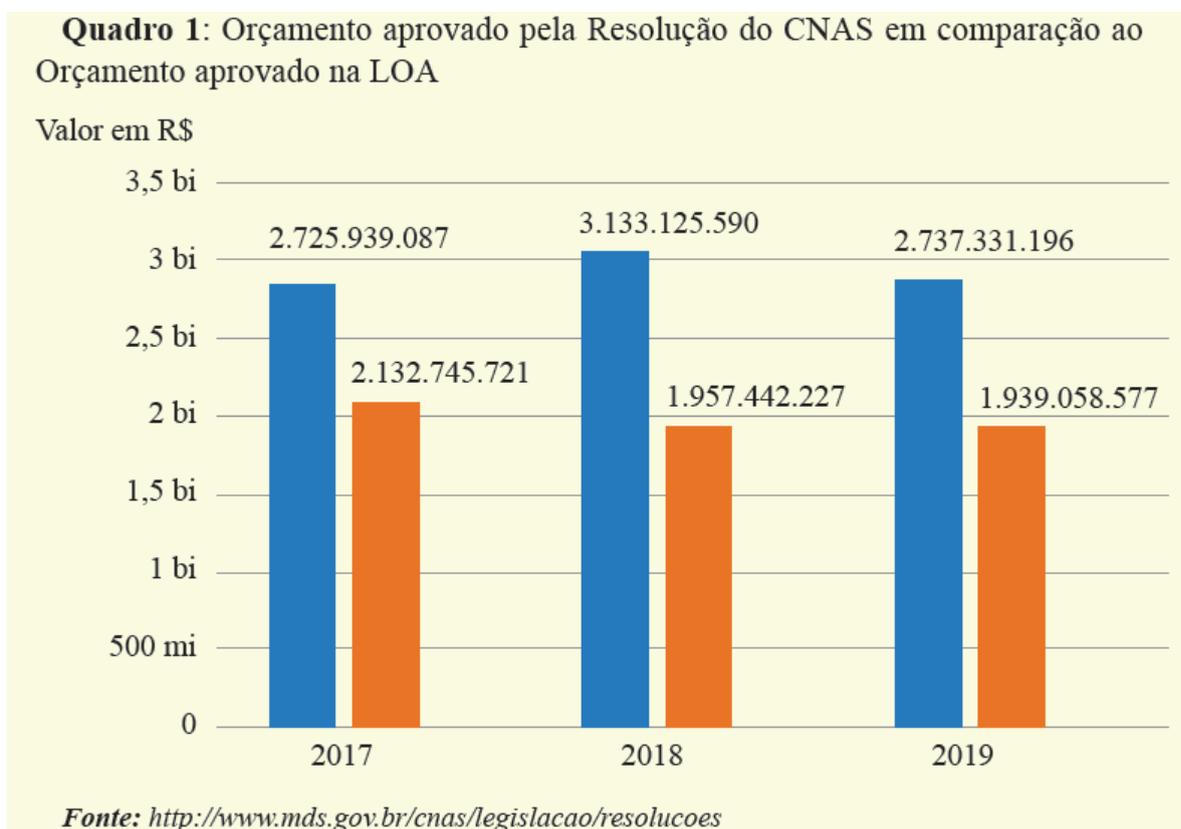
Sendo assim, a coordenadora do CRAS COHAB sugere como melhoria, ao poder público municipal, instituir treinamentos e cursos de capacitações aos servidores; disponibilizar a sociedade, um Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), via internet (e-mail), telefone ou aplicativo municipal para que os usuários tenham a oportunidade de sugerir, dar opiniões, criticar ou até mesmo elogiar os serviços recebidos dos servidores públicos municipais da assistência social.

O cenário atual em que a Política de Assistência Social vivencia através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, disciplina que a gestão das ações na área de Assistência Social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, através do SUAS.

O financiamento desse sistema ocorre por meio de transferências automáticas na modalidade fundo a fundo, numa lógica de gestão compartilhada envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios para o aprimoramento da gestão e execução de serviços, programas e projetos.

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, composto por parte de representação governamental e parte da sociedade civil, no uso das competências que lhe atribui a Lei nº 8.742/1993, aprecia e aprova, por meio de Resoluções, as Propostas Orçamentárias apresentadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS para a Política de Assistência Social.

Assim, nos anos de 2017, 2018 e 2019 a Lei Orçamentária Anual - LOA não tem contemplado na plenitude os valores aprovados pelo Conselho para as Ações destinadas ao apoio à gestão e a execução dos serviços, programas e projetos ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como segue a seguir:



Em análise, observa que em 2017 esse déficit foi de 21,76%, em 2018 foi de 37,52% e em 2019, de 29,16%, o que resulta no declínio para o orçamento dentro da Política de Assistência Social. As reduções orçamentárias dos últimos anos afetam diretamente os valores repassados para o aprimoramento da gestão e execução dos serviços, programas e projetos cofinanciados pela União e transferidos aos estados e municípios.

No SUAS os serviços são ofertados de forma continuada e planejada sendo seu financiamento imprescindível à efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos à população em situação de vulnerabilidade social. Assim o déficit orçamentário prejudica diretamente o atendimento dos usuários da Assistência Social. Da mesma forma dificulta a manutenção dos equipamentos e permanência dos trabalhadores no sistema.

Como consequência pela ausência de recursos temos a diminuição dos atendimentos nos Centros de Referência da Assistência Social de cerca de 10 milhões de pessoas e famílias por ano em situação de desemprego, fome e *eminência* de violência doméstica, entre outras; a diminuição dos atendimentos nos CREAS de cerca de 50% dos atendimentos às pessoas e famílias em situação de violência doméstica ou comunitária; a diminuição dos atendimentos às pessoas em situação de rua em aproximadamente 280 mil; a diminuição das equipes volantes em cerca de 700 mil atendimentos e; a diminuição de 133 mil vagas em serviços de acolhimento institucional (abrigos, casas lares, casas de passagens e residências inclusivas), o que impacta na redução de 39 mil vagas para crianças e adolescentes, 58 mil vagas para idosos e 27 mil para adultos desabrigados ou em situação de rua.

Portanto, o SUAS atua como uma política setorial que garante o sistema de proteção social. A fragilização desse sistema impacta no baixo desenvolvimento social e econômico local constituindo círculo vicioso de difícil ruptura. Nesse sentido, o baixo investimento na política pública de assistência social impacta diretamente no empobrecimento da população com o aumento do índice de violência familiar e social. Sabe-se que diante todo o exposto e relatado pelos servidores municipais, é importante analisar o instrumento IDCRAS como forma de avaliar a gestão dos CRAS em questão. Podemos perceber então que atualmente o instrumento não se faz eficaz dentro da gestão do CRAS, uma vez que para o feedback dos serviços prestados precisamos de uma atenção voltada para a opinião dos usuários, pois eles são os mais interessados e necessitados da assistência social e, na atual composição do instrumento não temos essa dimensão.

A ênfase na visão dos usuários sobre as melhores dimensões da assistência social tem como referência o indivíduo, realçando a maneira como são tratados pelo assistente social, pois, com afeto e atenção, e também as atitudes do profissional ao realizar orientações, visitas domiciliares e encaminhamentos, podem ser essenciais durante a avaliação de como está a prestação dos serviços dentro do equipamento público. Como exposto, vemos que seria de suma importância a colocação de mais uma dimensão dentro do instrumento analisado, a percepção do usuário. Dimensão essa que seria juntamente com as outras, os pilares para qualificar a prestação dos serviços prestados à população de abrangência do CRAS.

5. CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi identificar a importância e a utilização do IDCRAS como instrumento de gestão em dois CRAS do município de Lavras/MG. Para tanto, buscou-se analisar o uso do instrumento na gestão dos CRAS Cruzeiro do Sul e COHAB, baseado em relatos dos coordenadores dos equipamentos e do gestor municipal de Assistência Social do município.

Ao discutir como os resultados gerados pelo IDCRAS são úteis para os coordenadores dos CRAS no município quanto para o Gestor Municipal, obtivemos os seguintes resultados: a) os dados coletados para mensurar o nível de cada dimensão e assim avaliar como está a atual gestão, não são suficientes para qualificar a prestação dos serviços dentro do equipamento, uma vez que precisamos de informações mais qualitativas e não quantitativas iguais aos que estão na composição atual do IDCRAS; b) é necessário que introduza mais uma dimensão dentro da composição do instrumento, ou seja, é preciso que tenha a opinião dos usuários e/ou de quem necessita da assistência social, para um feedback mais eficiente; c) a capacitação dos servidores públicos que atuam na gestão do CRAS é uma das principais características que determinam como a gestão do equipamento está sendo realizada em prol da sociedade e; d) o instrumento não é capaz de avaliar a gestão na medida em que o mesmo for alimentado de forma incoerente e sem dados reais que mostrem a atual gestão do CRAS

Todo esforço de pesquisa tem limitações que precisam ser consideradas. Neste caso, as limitações foram encontrar dados detalhados sobre como eram avaliadas as três dimensões nos anos anteriores, pois o que temos acesso e foram encontrados, foram somente o indicador final de cada CRAS no ano de 2017. Outro ponto foi a questão de não encontrar referências sobre o IDCRAS por se tratar de um assunto recente, porém que não foi muito estudado.

O presente estudo permite explorar novas possibilidades de pesquisa sobre o uso do IDCRAS como instrumento útil na avaliação de políticas públicas e na gestão do SUAS. Entre essas possibilidades sugere-se que um próximo estudo sobre este instrumento vá ao encontro da comparação do mesmo com os outros CRAS existentes no município, uma vez que estes não são cofinanciados pelo Estado, o que pode resultar em um resultado comparativo aos dois CRAS estudados nesta pesquisa.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 209-213, 2005.

Políticas Públicas em Debate: Assistência Social, Câmara Municipal de Belo Horizonte, Curso Orçamento Público e Mecanismos de Participação. Setembro/2018. Disponível

em:<https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/eventos/politicas_publicas_em_debate_-_assistencia_social_-_leonora_schettini.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018

Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil sem Miséria (BSM), Ministério do Desenvolvimento Social, Capacita SUAS. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/curso_de_indicadores.pdf>

Acesso em: 10 set. 2018.

PAIVA, Beatriz Augusto (Coordenadora). **Bases de Construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.** Relatório Final de Consultoria ao MDS, 2003.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos; n. 25).

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.**

LAJÚS, Maria Luiza de Souza et al. **Sistema Único de Assistência Social: um difícil caminho rumo à conquista da cidadania.** 2010. p. 56-58.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS).** Brasília:

MDS, 2005 (Resolução n.º 130 do Conselho Nacional de Assistência Social)

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2004. Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social.** Agosto/2000. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/4a46f022-05a3-4410-9627-6c9151ca6621.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

GARCIA, Marcelo. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social. Cadernos Travessia.** Revista IGS, Belo Horizonte, v. 1, p. 8-14, 2009.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SUAS e legislações pertinentes. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/Capacitacao/material_apoi_o/mariaizabel_suas.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2018

NUNES, Hugo Miguel Pedro e CLEMENTE, Paulo Eugenio. **Metodologia de cálculo relativa aos novos indicadores de desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS – IDCRAS e IDCREAS referentes ao ano de 2014.** NOTA TÉCNICA N.º 27 /2015/ DGSUAS/SNAS/MDS, setembro de 2015.

Ministério do Desenvolvimento Social. Assistência Social.

Disponível em:

<<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/aceso-a-servicos/assistencia-social>>. Acesso em: 29 out. 2018.

O CRAS QUE TEMOS O CRAS QUE QUEREMOS. Orientações Técnicas, Metas de Desenvolvimento dos CRAS. Período 2010/2011, vol. 1. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Cras_que_temos.pdf>. Acesso em: 18.nov.2018

NOTA REFERENTE AO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Conselho Nacional de Assistência Social. Acesso em: 05.MAI.19

GIL, Antônio C. (1999). Observação. **Métodos e Técnicas em Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas. Cap. 10, p. 110-116.

LAKATOS, Eva M. & MARCONI, Marina de A. (2002). **Técnicas de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas. Cap. 3, p. 87-90.

ANEXOS

ANEXO I – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO

ANEXO 1.1 – GESTOR MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. Você como o atual Gestor Municipal de Assistência Social do município de Lavras-MG, conte-me mais sobre a história dentro da Política de Assistência Social.
2. O que é a Política de Assistência Social na sua visão?
3. O que é o SUAS? Qual a sua importância? Quais os desafios encontrados ao aplicar a Política do SUAS no município?
4. Como você descreve a Política de Assistência Social no município de Lavras-MG? Qual sua percepção de futuro no que tange ao sucesso de execução da Política da Assistência Social no âmbito geral?
5. Sabemos que para uma efetivação da Política do SUAS, é necessário que se façam valer os instrumentos que nela são utilizados para mensurar a qualidade dos serviços. Quais são e como são utilizados os instrumentos da Política do SUAS dentro dos equipamentos públicos no município de Lavras – MG?
6. Você já ouviu falar em IDCRAS? Sabe o que é e sua finalidade?
7. O IDCRAS tem sido instrumento de análise da política pública do CRAS no município? Se sim, como está sendo utilizado?
8. Na sua visão, como as três dimensões – Estrutura Física, Recursos Humanos e Serviços e Benefícios -, as quais o IDCRAS toma como base para qualificar a prestação dos serviços do CRAS, têm influenciado no resultado do IDCRAS no município?
9. Há uma relação entre você e os coordenadores para discutirem como o nível do IDCRAS está influenciando na prestação dos serviços atuais?
10. Como é feito o feedback após analisar a política pública do CRAS através do IDCRAS? Há busca por melhorias nos itens que elencaram como inferiores?
11. Quais as inovações percebidas por você depois da utilização do IDCRAS? E quais os pontos negativos deste instrumento?
12. A relação Estado X Município, como você a vê? Como os recursos vindo do Estado é realocados nos equipamentos?
13. Na sua visão, o que poderia ser melhorado? Ou o que poderia acrescentar nas

dimensões do instrumento IDCRAS para uma melhor análise?

ANEXO 1.2 – COORDENADORES DOS CRAS

1. Qual é a história do CRAS? Como surgiu? Quais eram as demandas? Como foi feita a escolha pela localização do CRAS?
2. Você como coordenador do CRAS, qual é sua visão sobre a Política da Assistência Social no município de Lavras-MG?
3. Quais as dificuldades encontradas durante a prestação dos serviços dentro do equipamento público?
4. Você já ouviu falar em IDCRAS? Sabe o que é e sua finalidade?
5. O IDCRAS tem sido instrumento de análise na prestação dos serviços neste equipamento?
6. As três dimensões avaliadas no IDCRAS – Estrutura física, recursos humanos e Serviços e Benefícios, são dimensões que auxiliam a mensurar e qualificar a política pública do CRAS. Neste equipamento, como é feita essa separação das três dimensões no CRAS? Explique cada uma delas.
7. Explique um pouco sobre o funcionamento do CRAS.
8. Quais são as maiores demandas existentes no CRAS atualmente?
9. Como é feito o repasse que o Estado disponibiliza ao equipamento público?
10. Se a análise da política pública do CRAS é feita pelo IDCRAS, como você o avalia?
11. Se não é feito pelo IDCRAS, dentro do equipamento público ao qual você é coordenador, como está sendo avaliada a prestação dos serviços oferecidos pelo CRAS? Existe um feedback?
12. Como coordenador, quais as inovações que aconteceram nesses últimos anos e quais os maiores desafios que você vê a longo prazo para uma efetivação mais realista da política pública no sentido amplo?
13. Quais os pontos negativos que você observa no instrumento do IDCRAS?
14. Quais as melhorias poderiam acontecer para que a prestação dos serviços públicos dentro do equipamento fosse eficaz?

ANEXO II – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO

1. DIMENSÃO ESTRUTURA FÍSICA

| DIVISÕES /QUANTIDADE | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | OBSERVAÇÕES |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------------|
| RECEPÇÃO | | | | | | |
| SALA DE ATENDIMENTO | | | | | | |
| SALA ADMINISTRATIVA | | | | | | |
| BANHEIRO | | | | | | |
| ACESSIBILIDADE | | | | | | |
| EQUIPAMENTOS | | | | | | |

2. DIMENSÃO RECURSOS HUMANOS

| CRITÉRIOS /QUANTIDADE | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | OBSERVAÇÕES |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|--------------------|
| PROFISSIONAIS COM ENSINO SUPERIOR | | | | | | |
| ASSISTENTE SOCIAL | | | | | | |
| PISCOLOGO | | | | | | |
| PROFISSIONAL COM VÍNCULO ESTATUTÁRIO | | | | | | |
| COORDENADOR COM ENSINO SUPERIOR | | | | | | |
| OUTROS PROFISSIONAIS | | | | | | |

3. DIMENSÃO SERVIÇOS E BENEFÍCIOS

| CRITÉRIOS | OBSERVAÇÕES |
|---|--------------------|
| NÚMERO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS | |
| EXECUÇÃO DO PAIF | |
| PROFISSIONAIS DE SERVIÇO SOCIAL E PSICOLOGIA VOLUNTÁRIOS | |
| SERVIÇO DE | |

| | |
|---|--|
| FORTALECIMENTO E VÍNCULOS FAMILIARES | |
| CADÚNICO | |
| ARTICULAÇÃO COM O CREAS | |
| CARGA HORÁRIA SEMANAL | |

