

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
GESTÃO PÚBLICA

CAROLINA SANTOS ALVES

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA:
Análise de um Centro de Referência de Assistência Social em Belo
Horizonte

BELO HORIZONTE

2015

CAROLINA SANTOS ALVES

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA:

Análise de um Centro de Referência de Assistência Social em Belo Horizonte

Trabalho final, apresentado a Universidade Federal de Minas Gerais, como parte das exigências para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dr. Eleonora Schettini Martins Cunha

BELO HORIZONTE

2015

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESAFIO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO	6
1.1 Alguns apontamentos sobre Políticas Públicas	6
1.1.1 Políticas Sociais	7
1.2 Atores das Políticas Públicas	8
1.3 Ciclo de Políticas Públicas	9
CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: ASPECTOS RELEVANTES PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO	17
2.1 A política social no Brasil: origens	17
2.2 A Política de Assistência Social	18
2.3 A Proteção social alicerçada pela Assistência Social	22
2.4 A Responsabilidade dos Entes Federados na implementação da PNAS e na organização do SUAS	30
CAPÍTULO 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NUMA UNIDADE DA PSB: O CASO DO CRAS CONJUNTO CALIFÓRNIA I	33
3.1 O CRAS do Conjunto Califórnia 1	33
3.2 A estrutura do CRAS Conjunto Califórnia 1	36
3.3 A equipe do CRAS Conjunto Califórnia 1	37
3.4 Os serviços e benefícios ofertados pelo CRAS Conjunto Califórnia 1	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

Os governos no Brasil, seja no nível federal, estadual ou municipal, são criticados por sua inabilidade em realizar as metas que propõem, inclusive ofertar bens e serviços públicos (Pires, 2011). Com isso, as atenções políticas são voltadas mais para as decisões relativas à formulação de novas políticas públicas e, às vezes, nos surpreendemos com os resultados da implementação dessas políticas, pois pode acontecer da implementação não ser exatamente como foi previsto na sua formulação. Além disso, uma política de alcance nacional pode sofrer variações no âmbito municipal ou estadual, como nos casos das equipes do Programa Saúde da Família (PSF) produzirem melhores resultados em algumas cidades do que em outras.

Pires (2009) ressalta que a literatura aponta alguns fatores que podem explicar a variação nos resultados de uma política pública. Segundo o autor, as variações podem ocorrer em função de peculiaridades como a renda, o desenvolvimento local, as redes sociais, a competição entre elites locais, entre outros. Quando se trata de Política de Assistência Social fica mais fácil pensar nessas variações, pois ela atua de forma a reduzir as vulnerabilidades dos cidadãos e, em um país tão extenso quanto o Brasil, cada região possui uma característica que deverá ser considerada para a implementação dessa política pública.

Nesse sentido, este trabalho tem o objetivo de analisar se uma pública é, de fato, implementada da forma como deveria ser. Essa análise será feita no âmbito da Política de Assistência Social e, mais especificamente, será analisado um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS na cidade de Belo Horizonte. Será feita uma comparação entre as exigências e recomendações feitas na legislação e nas normas vigentes e o que realmente funciona neste equipamento público.

Para alcançar o objetivo proposto, a metodologia utilizada foi a revisão de parte da bibliografia existentes sobre o tema. Essa revisão bibliográfica lançou luzes sobre o processo de política pública e suas fases, além de contar a trajetória da política de assistência social. As pesquisas foram realizadas em artigos acadêmicos, revistas, jornais eletrônicos e sites de busca. Para realizar a comparação foram consultadas a Constituição Federal de 88, as leis e as normas que tratam da Política de Assistência Social. Para conhecer melhor a estrutura e o funcionamento do CRAS foi realizada uma visita no equipamento e uma entrevista com a sua coordenadora.

O primeiro capítulo intitulado “Políticas Públicas e o desafio da sua implementação” trará a sistematização da revisão bibliográfica sobre o conceito de política pública e como se dá seu ciclo. Além disso, será brevemente explicado como é a política social no Brasil.

Na sequência, o capítulo intitulado “A Política de Assistência Social Brasileira: Aspectos relevantes para sua implementação” irá refazer a trajetória da política social no Brasil mostrando suas origens e o esforço para desvincular a imagem de caridade e fortalecer a imagem de direito. Ademais, será descrito os três principais marcos regulatórios da política de assistência social: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS). E, para finalizar o capítulo, será explicada a responsabilidade dos entes federados na implementação da Política de Assistência Social.

O terceiro capítulo trará a parte mais empírica deste trabalho. Ele irá contar a história da unidade de CRAS visitada, descrevendo como é a sua estrutura, como é formada a equipe, quais são os serviços e benefícios prestados, entre outras coisas. Também será feita a comparação da realidade encontrada com as exigências descritas nos primeiros capítulos.

Por fim, as considerações finais apontam a confirmação da literatura que afirma que burocratas do nível de rua podem influenciar na implementação da política pública, mostrando como a relação que é estabelecida com a comunidade influencia o trabalho de alguma maneira, assim como as crenças pessoais deste trabalhador. Também destacará a importância de haver uma conexão entre o gestor público e os burocratas de nível de rua.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESAFIO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Este capítulo apresenta uma breve revisão da literatura sobre Política Pública, destacando quem são os atores políticos e as suas formas de atuação no processo de elaboração e implementação da política, bem como as formas que utilizam para influenciar as políticas. Será tratada a especificidade da política social e detalhado o ciclo de política pública.

1.1 Alguns apontamentos sobre Políticas Públicas

Vivemos em uma sociedade moderna que tem por característica a enorme diferenciação social, ou seja, as pessoas possuem atributos próprios que as distinguem entre si. São de religiões diferentes, assim como variam estado civil, escolaridade, sexo, renda, valores, ideias, interesses, entre outras coisas. Com isso, a complexidade de se viver em sociedade torna os conflitos inerentes à vida social e esses precisam ser resolvidos para que a sociedade possa ter condições de manutenção da convivência. A política entra com esse papel da “administração” dos conflitos para possibilitar a ordem social. Schmitter (1979) define política como o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam as relações de poder e que se destinam a promover a resolução pacífica dos conflitos na esfera pública. Segundo o autor, a política é utilizada como alternativa mais estratégica pelo Estado, pois apesar de envolver a coerção, não se limita a ela.

Dentre as ações realizadas pelo Estado para a resolução pacífica de conflitos estão as políticas públicas. Não existe uma única definição de política pública. Souza (2006, p.24) ressalta que Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos específicos. Peters (1986) diz que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Há a perspectiva de que as políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam a assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou

econômico¹. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

As políticas públicas são formuladas com o propósito de atender demandas da sociedade em diversas áreas por meio de atividades políticas. Rua (2009) diz que existem três tipos de demandas provenientes da sociedade. A primeira são as demandas novas, que surgem à medida que vão surgindo novos atores ou novos problemas. Novos atores são aqueles que de fato já existiam, porém de forma desorganizada. Já os novos problemas são aqueles que ainda eram inexistentes ou que não havia pressão política para solução dos mesmos, como a questão ambiental. A segunda são as demandas recorrentes, aquelas que sempre voltam à tona por não terem sido bem resolvidas. Por fim, as demandas reprimidas que são aquelas constituídas por “não-decisões”, ou seja, dependendo do tema da demanda, pode-se encontrar alguns obstáculos que vão de encontro a determinados interesses, o que resulta em não inclusão na agenda governamental.

Depois que um problema é reconhecidamente político e se torna prioridade do governo, inicia-se a formulação das alternativas para a solução do mesmo, ou seja, passam a integrar o conjunto de ações governamentais. Importante mencionar que as políticas públicas podem ser formuladas a partir da iniciativa do Poder Legislativo e/ou do Poder Executivo, a depender das especificidades de cada país. No caso brasileiro, a principal inovação decorrente da Constituição Federal de 1988 é a participação da sociedade no processo de formulação e controle social de algumas políticas.

1.1.1 Políticas Sociais

As políticas sociais são um conjunto específico de políticas públicas, voltadas para resolver problemas decorrentes da questão social e/ou para assegurar direitos sociais conquistados pela sociedade. Elas surgiram no Brasil no início do Século XX, junto com o desenvolvimento urbano industrial, quando o Estado passou a utilizar mecanismos de controle social. Com esse desenvolvimento urbano, a questão social se torna mais evidente, devido à migração da população da zona rural para as grandes cidades, nas quais era possível se

¹Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf
Acesso em 30/03/2015.

constatar falta de moradia e de educação e exclusão social, econômica, cultural e política para a classe trabalhadora, diferentemente dos proprietários de terra, que detinham a concentração de renda (DALLAGO, 2007).

Com isso, as políticas sociais são criadas, podendo ser entendidas como o “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (DRAIBE, 1997). As políticas sociais são executadas por meios de programas e projetos e, de modo geral, visam a reduzir a desigualdade social e a promover melhor qualidade de vida para o conjunto da população. O campo da Assistência Social está incluso nas políticas sociais. No Brasil, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, a Assistência social forma o tripé da Seguridade Social, que busca alcançar um padrão mínimo de qualidade de vida para os cidadãos brasileiros. A Política de Assistência Social será melhor explicada no próximo capítulo.

1.2 Atores das Políticas Públicas

Com a Constituição Federal de 1988 outros atores políticos, além do Legislativo e/ou Executivo, ganharam um papel significativo na elaboração, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Segundo Secchi (2010), são chamados de atores políticos os membros dos grupos que integram o sistema político. Esses atores políticos são diversos e com características próprias. Os burocratas, por exemplo, possuem características de especialistas. Eles ocupam cargos que requerem um conhecimento especializado, controlando todos os recursos, inclusive os recursos informacionais. Já os políticos, outro tipo de ator, possuem mandatos eletivos que são condicionados pela atuação política.

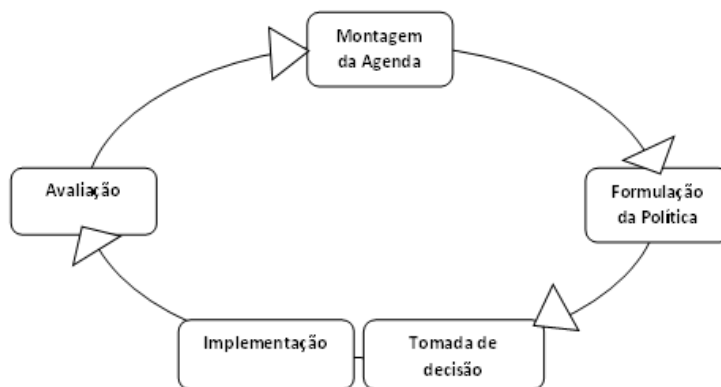
Outro importante ator político são os empresários, pois eles afetam diferente a economia de um país. Por isso são atores com grande capacidade de influência sobre as políticas públicas. Por outro lado, os trabalhadores também possuem determinada influência, pois a sua ação organizada (na maioria das vezes através dos sindicatos) possui o poder de, por exemplo, parar o país (Secchi, 2010). Como exemplo recorrente no Brasil as greves de diversos setores, como a greve dos motoristas de ônibus que impossibilitam a locomoção da maioria da classe trabalhadora. No entanto, vale ressaltar que o fato de uma mobilização popular reivindicar alguma política pública, não significa que tal solicitação será atendida pelo poder público.

Em suma, podemos dizer que existem dois tipos de atores políticos: os públicos – que são os políticos eleitos pela população (que controlam os recursos) e os servidores públicos que atuam diretamente na burocracia; e os privados – que são aqueles provenientes da sociedade civil, como os grupos de interesse, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, empresários, trabalhadores, dentre outros (Rua, 2009). Esses atores têm importante papel na produção de uma política pública.

1.3 Ciclo de Políticas Públicas

A ideia de que existe um ciclo de políticas públicas, com diferentes fases ou etapas, serve para elucidar o processo de seu desenvolvimento, mas não deve ser compreendida de forma estanque ou cristalizada, dado que a realidade é dinâmica. Um dos primeiros autores a consolidar a ideia de fases da política pública foi o cientista social Harold Lasswell, por volta de 1930, que unificava áreas de conhecimento (Sociologia, Psicologia, Administração, Ciência Política e outras) para estudar os problemas públicos e a política. Ele dividiu o ciclo das políticas inicialmente, em sete fases: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Lasswell recebeu muitas críticas com o seu modelo de divisão do processo de políticas públicas (BATISTA e REZENDE, 2011).

As críticas de Charles Lindblom (1950) e Gary Brewer (1974), além de outros analistas da política, fizeram com que Howlett e Ramesh, em 1990, apresentassem o “*Improved Model*”, que ainda é trabalhado nos estudos de políticas atualmente. Para eles, o ciclo se divide em cinco fases: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação (ver Figura a seguir).



Fonte: Adaptado de HOWLETT e RAMESH (1995).

A vantagem da utilização do ciclo de políticas públicas para a sua análise é que faz com que se torne mais fácil observar que cada fase tem a sua especificidade, possibilitando o maior conhecimento do processo político, tornando possível ao decisor compreender como e quando realizar a política. No entanto, a principal desvantagem está no fato de que pode sugerir que decisores buscam resolver problemas de maneira sistemática e/ou linear. Além disso, o modelo não tem uma noção de causalidade e não aponta para o quê ou quem conduz a política pública de um estágio a outro (BATISTA e REZENDE, 2011). A seguir serão mais bem apresentadas cada uma dessas fases.

Reconhecimento de problema/Montagem da Agenda

A montagem da agenda é a primeira etapa do ciclo da política pública. Esse passo se inicia com o reconhecimento de que uma determinada situação é um problema político com relevância pública, definido como problema para se gerar uma nova política pública. No entanto, é preciso especificar o que é um problema relevante (definido pelos governantes) a ponto de se iniciar uma política pública.

As demandas que partem dos atores sociais são recebidas de diferentes maneiras pelos governantes. Alguns problemas incomodam as pessoas por determinado tempo sem que importunem as autoridades. É o que Rua (1997) chama de “estado de coisas” – algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental. Assim, Kingdon (1984) denominou AGENDA a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Além disso, Kingdon ainda diferenciou três tipos de agenda, assumindo que o cenário político está em constante mudança. Os três tipos são:

- a agenda não-governamental: são aqueles assuntos reconhecidos pelo público, porém não são prioridades na atenção do governo. Estes assuntos ficam no aguardo para entrarem de vez na agenda governamental;

- a agenda governamental: são os assuntos que estão a merecer a atenção formal do governo, ou seja, que de alguma forma as autoridades estão falando sobre o problema. No entanto, estes assuntos ainda não foram parar na mesa decisória;

- a agenda decisória: são os problemas que estão com o foco em alta e são considerados para a mesa de decisão.

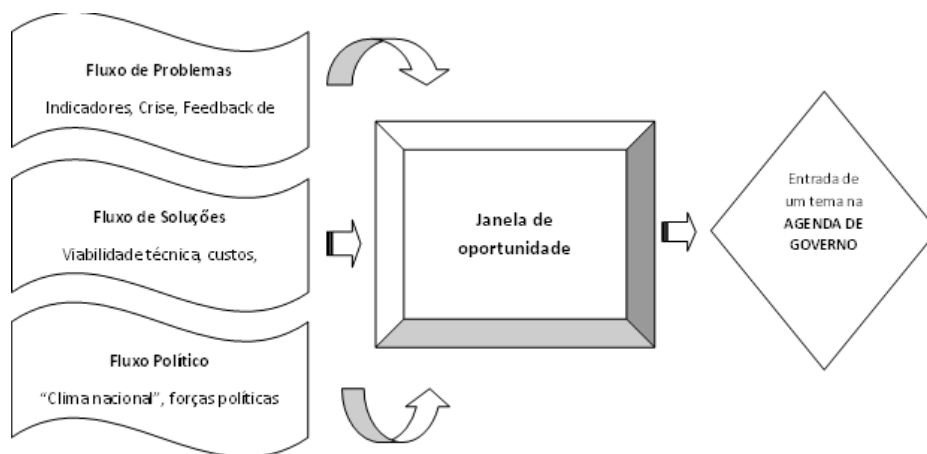
Essa diferenciação de Kingdon (1984) faz com que a percepção sobre os elementos presentes em uma decisão política fiquem mais claros e precisos. Além disso, ele também

denominou como novos problemas são incluídos na agenda decisória. O autor concluiu que existem três fluxos que permeiam o eixo de uma decisão: o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*).

O fluxo de problema é caracterizado pelas condições sociais e a sua necessidade de ação. Este fluxo busca entender o motivo dos decisores entenderem tal situação como um problema político e outros não. Esses problemas podem ser percebidos por dados estatísticos, que nos mostram o tamanho do imbróglio, as crises, através de situações de urgência como casos de calamidades públicas, ou *feedback* das ações do governo, que medem o seu impacto.

O fluxo de soluções e alternativas é o fluxo em que são elaboradas diversas soluções para possíveis problemas. Essas soluções são elaboradas por especialistas, burocratas, grupos de interesses, entre outros, e ficam no aguardo para entrar no processo de decisão das políticas.

Por fim, o fluxo político que se caracteriza pela construção das barganhas e coalizões políticas, no qual é importante observar a influência que o momento político, os grupos de pressão e as mudanças no governo exercem sobre a agenda.



Fonte: BAPTISTA e REZENDE (2011)

Kingdon (1984) ressalta que cada um desses fluxos é independente, porém para que uma situação consiga entrar na agenda política, é necessário que esses fluxos se juntem para formar uma “janela de oportunidade” (*policy windows*), como demonstrado na figura acima. Ou seja, a janela de oportunidade é a real possibilidade de um problema entrar na agenda política ou de que haja alguma mudança dentro da agenda governamental.

Formulação da Política e Tomada de Decisão

Seguindo o ciclo de Políticas Públicas apresentado por Howlett e Ramesh (1995), depois que um problema entra na agenda política, se inicia a fase da formulação da política. Nessa fase se formulam as soluções para o problema, definindo os seus objetivos, metas e explicitando as ações que pretendem ser tomadas. As propostas feitas pelos atores políticos são de diferentes interesses que devem ser analisadas de forma meticulosa para que a solução seja viável e atenda a maior parte dos envolvidos. Questões como a viabilidade orçamentária e a legalidade política precisam ser consideradas na avaliação das alternativas propostas, além da percepção dos possíveis riscos iminentes.

Somente após essa fase de formulação é que ocorre a tomada de decisão. Aqui, presume-se que o diagnóstico da situação está correto e que o formulador dispõe das informações necessárias para o desenho das propostas. A tomada de decisão contém o processo de escolha entre as alternativas que o governo dispõe para adoção das medidas para a solução do problema. As metas serão traçadas de forma alinhada aos recursos disponíveis e ao período para a sua implementação.

Implementação da política

A fase de implementação é o famoso “pôr a mão na massa”. Essa é a fase em que as soluções propostas pelos atores públicos e/ou privados, definidas no processo de decisão política, saem do papel e se tornam realidade. Nesse processo, também é possível visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados ou otimismo exagerados (SECCHI, 2010).

Existem dois modelos de implementação das políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down* se refere ao poder de decisão estar centrado na mão dos formuladores, que ficam no topo das organizações. Ou seja, os funcionários têm pouco ou nenhuma participação nas decisões e nas formas de implementação. As decisões são cumpridas dadas as formas hierárquicas da administração. Por essa ótica, entende-se que caberá aos dirigentes decidir a melhor maneira de estabelecer quais serão as melhores técnicas da administração para se alcançar as metas estabelecidas. No entanto, as críticas a esse modelo estão no fato de que se pode ter uma visão irrealista do funcionamento da administração pública. Isso possibilita que o gestor se isente de possíveis culpas pelo fracasso da política pública, ou seja,

a culpa estará naqueles que não foram suficientemente capazes de executar a política como foi determinado, e não naqueles que a pensaram. Por outro lado, o sucesso da implementação é direcionada aos seus formuladores que estão no topo da pirâmide, excluindo os trabalhadores da base de todos os bônus (SECCHI, 2010).

Já o modelo *bottom-up* trata-se de um modelo descentralizado, no qual os atores participantes da política, públicos e privados, participam do processo de implementação. Ou seja, nesta visão existe uma interação entre os atores envolvidos, o contexto em que a política se aplica e as organizações que são responsáveis por sua implementação. Este modelo parte do pressuposto de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política. Além disso, neste enfoque destaca-se o fato de que certas decisões (conflitivas), que originalmente deveriam ser tomadas na fase anterior, só são discutidas durante a implementação, no qual se tem uma melhor visão dos possíveis resultados da política (BATISTA e REZENDER, 2011).

Esta é uma fase do ciclo de políticas que vinha sido negligenciada pelos estudiosos deste campo, que muito se concentraram nas fases de formulação e de avaliação. No entanto, é importante analisar o processo de implementação das políticas públicas que indicam a relevância desta etapa para que serviços e bens públicos possam ser efetivamente entregues à população. A maior parte dos problemas para a efetivação da política ocorre nesta fase.

A literatura indica que alguns fatores devem ser observados, como a influência dos burocratas no processo de implementação. Segundo Faria (2012), os burocratas do nível da rua² são fundamentais para entendermos como as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas.

Esses burocratas são importantes para a implementação da política pública, pois são pressionados de distintas formas: de um lado sofrem pressão pelas demandas de serviços, para aumentarem a efetividade e a responsividade. Por outro lado são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia (FARIA, 2012). São os burocratas que possibilitam aos cidadãos o acesso a direitos e benefícios governamentais, como os assistentes sociais que prestam atendimento em unidades do CRAS. São esses burocratas que estão ali “representando” a administração pública, atuando de forma a possibilitar ao usuário a usufruir as atividades prestadas por esse agente público. E como são os burocratas do nível da rua que convivem mais com os usuários, eles acabam causando grande impacto na vida das pessoas da

² Burocratas do nível de rua são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros (LIPSKY, 1980 *apud* FARIA, 2012).

comunidade em que atuam. Os burocratas recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos, dominam a forma de tratamento dos cidadãos, entre outras coisas (FARIA, 2012).

Apesar de Weber (1947 *apud* FARIA, 2012) dizer que o burocrata é um fiel executor de serviços sem paixões ou julgamentos, alguns fatores acabam influenciando a ação dos burocratas de nível de rua. Para Faria,

O cotidiano dos burocratas de nível de rua é marcado por uma série de interações que realizam com os sistemas político, institucional, organizacional e comunitário inerentes à sua profissão. Esses sistemas, por sua vez, impactam e influenciam sua capacidade de ação e, portanto, o processo de implementação de políticas públicas (2012, p.29).

Portanto os burocratas de nível de rua são influenciados por interesses individuais além das normas que regem e moldam o significado do seu trabalho, como um assistente social que é influenciado por suas crenças sobre o trabalho e a população-alvo (FARIA, 2012).

No entanto, vale ressaltar que a implementação de uma política pública se dá na atuação de um conjunto de atores, ou seja, os burocratas não atuam isoladamente. Portanto, o autor destaca que é preciso observar não apenas a burocracia implementadora, mas a sua relação com a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços, com partidos, bem como laços pessoais e profissionais.

Avaliação de políticas

A avaliação de política pública é a última fase do ciclo, no entanto ela não deve ser feita apenas no final. Segundo Rico, que foca em um dos instrumentos de uma política – os programas – a “avaliação é a adoção de métodos e técnicas que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e um resultado” (1998 *apud* ARRETCHE, 1994, p.3). A avaliação é importante para verificar se há necessidade de novos programas, estimar a qualidade dos programas em execução e avaliar se é preciso melhorá-lo em quesitos como eficiência e efetividade. Pode-se, por analogia, compreender que as políticas públicas também precisam ser avaliadas em seus resultados e impactos. No entanto é importante distinguir o que é controle do que é avaliação. Controle é a verificação dos resultados e a avaliação é o julgamento desses resultados.

Existem três diferentes tipos de avaliação de resultados, que focam distintamente na efetividade, na eficácia e na eficiência. A avaliação de efetividade é aquela em que se examina a relação entre o sucesso ou fracasso na mudança efetiva das condições sociais da população, ou seja, é a medição da alteração (considerando quantidade e qualidade) que a política pública implementada fez nas vidas das pessoas e que esses resultados estão diretamente ligados àquela política. A dificuldade desse tipo de avaliação está no fato de obter informações e de distinguir os produtos das políticas públicas e o seus resultados (BATISTA e REZENDE, 2011).

A avaliação de eficácia é aquela em que se avalia a relação entre os objetivos e as metas propostos e alcançados, ou seja, se avalia os instrumentos previstos para a implementação da política e aqueles em que realmente foram empregados. Produzir os resultados da implementação em menor tempo e com maior qualidade possível. Neste modelo de avaliação, também se destaca a dificuldade de obter informações, além da confiabilidade destas (BATISTA e REZENDE, 2011).

A avaliação de eficiência tem como objetivo maximizar a eficácia, executando a política com menores custos e maiores resultados. É a verificação da relação entre o esforço empregado com os resultados obtidos (BATISTA e REZENDE, 2011).

Além dessas, existem os tipos de avaliação quanto ao momento de realização. São as avaliações *ex-ante*, *ex-post* e concomitante. A avaliação *ex-ante* é aquela em que se realiza antes do projeto. Ele permite estimar os custos e os impactos de forma a se saber se vai implementar a política ou não, além de permitir a análise do custo-benefício e custo-efetividade. Esse tipo de avaliação é importante para se obter um parâmetro para avaliações futura, ou seja, a avaliação *ex-ante* é como uma ponto de partida para futuras comparações. A avaliação *ex-post* é aquela em que se avalia após a implementação da política. Ela possibilita avaliar se objetivos e metas propostos obtiveram os resultados esperados. Além disso, é importante para definir se a política terá continuidade ou não. E a avaliação concomitante se caracteriza por ser o tipo de avaliação que é feita simultaneamente com a implementação da política. Serve para conhecer o grau do cumprimento das metas estabelecidas e melhorar o desempenho das atividades executadas (BATISTA e REZENDE, 2011).

Os outros tipos de avaliação são de metas, de impactos e de processos. Avaliação de metas serve para medir o grau de sucesso obtido em relação às metas. Avaliação de impacto são os efeitos produzidos sobre a população participante em consequência da execução da política. E a avaliação de processos se resume na tentativa de cobrir os alcances da política e o

acompanhamento dos processos desenvolvidos ao decorrer da política (BATISTA e REZENDE, 2011).

Este primeiro capítulo buscou apresentar ao leitor uma breve revisão bibliográfica que conceitua política pública e as políticas sociais. Também foi apresentado o ciclo de políticas públicas conforme o modelo apresentado por HOWLETT e RAMESH (1995), detalhando cada fase e enfatizando os desafios para a implementação, uma vez que será esta fase que está relacionada ao nosso problema de pesquisa.

CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: ASPECTOS RELEVANTES PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Este capítulo apresenta uma breve revisão da literatura que trata da trajetória da Política Pública de Assistência Social no Brasil. Ele irá descrever quais são as normas e leis que regulam a Política, os seus objetivos, a forma como está organizada, entre outros aspectos. Também será explanada a articulação que envolve as três esferas de governo (União, estado e município) para a execução da Política e as responsabilidades legais de cada ente federado. Além disso, serão brevemente explicados quais, como são implantados e como se espera que funcionem os equipamentos que os municípios possuem para prover os serviços de proteção social.

2.1 A política social no Brasil: origens

Na década de 1920 o Brasil se caracterizava por ser um país majoritariamente rural e a proteção social do Estado era praticamente inexistente³. Na década de 1930, quando se inicia o processo de intensificação da industrialização, como um dos pilares de ação do Estado, foram instituídos alguns direitos sociais, especialmente com a criação do Ministério do Trabalho, a elaboração da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), além da criação de pensões e aposentadorias voltadas para os trabalhadores formais, isto é, com carteira assinada.

Com a ditadura militar, iniciada no ano de 1964, alguns direitos civis e políticos foram perdidos. No entanto, foram criados o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mostrando algum investimento público nas políticas sociais. No decorrer das décadas seguintes, o Brasil se industrializou rapidamente. Esse processo de industrialização, que também alcançou a produção rural, inevitavelmente produziu a migração para as grandes cidades e uma importante inversão populacional: a maioria dos habitantes, desde o final do Século XX, encontra-se nos centros urbanos (PEREIRA, 2002).

Apesar da mudança em massa da população para a zona urbana, o Estado não acompanhou essa transformação da sociedade brasileira, pois estava mais voltado para o processo de industrialização. As políticas sociais não tiveram o mesmo investimento público,

³ A primeira lei neste campo da proteção social é a Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para o setor ferroviário, no intuito de assegurar a economia de exportação vinculada à produção cafeeira e que tinha como base a relação jurídica contratual-contributivista dos trabalhadores (CUNHA, 2012).

nem foram melhor organizadas para atender as novas e crescentes demandas da população (PEREIRA, 2002). Por seu lado, a sociedade brasileira passou a se organizar e reivindicar mais atuação do Estado nessa direção.

O processo de elaboração da atual Constituição federal possibilitou a canalização dessas demandas e gerou a inclusão, no texto constitucional, de direitos sociais que devem ser assegurados pelo Estado. A partir da Constituição Federal de 1988, portanto, o Estado brasileiro deve formular e executar políticas públicas que proporcionem aos seus cidadãos o bem-estar social, combatendo a desigualdade social, ou seja, o Estado deve garantir à população os direitos à saúde, assistência social, moradia, educação, segurança e lazer, sempre prezando pela qualidade na oferta desses serviços.

A Constituição Federal de 1988 instituiu a descentralização política e administrativa, o que resulta na autonomia dos entes federados e na divisão da responsabilidade de assegurar os direitos dos cidadãos entre os estados, os municípios e a União. Essa “divisão” pode incidir diretamente na implementação de algumas políticas públicas, por exemplo, por razões de distribuição de recursos, de cooperação e/ou conflito entre os entes federados, entre outras. Ainda com a Constituição de 1988, foi constituída a seguridade social no Brasil, que abrange o direito à saúde, à previdência social e à assistência social.

2.2 A Política de Assistência Social

A trajetória da assistência social, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi marcada por uma visão clientelista, que percebia o usuário como uma pessoa favorecida e que recebia caridade, ao invés de ser visto como um cidadão que possui os seus direitos e está usufruindo-os. Essa forma de compreender as ações de assistência social não contribuiu para organizá-la no âmbito do Estado, que ofertava ações pontuais, fragmentadas e descontínuas, cabendo uma maior parte delas às organizações filantrópicas e de caridade (CUNHA, 2012).

Com a Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser reconhecida como direito dos cidadãos, tornando-se responsabilidade do Estado. Juntamente com a saúde e a previdência social, a política de assistência social (que foi inserida no campo da seguridade social) forma o tripé que deve garantir a proteção social para os brasileiros. Ainda na Constituição ficou estabelecido que a Assistência Social fosse organizada com base na descentralização político-administrativa e na participação da sociedade na sua formulação e controle. Por outro lado, a regulação da assistência social não foi uma tarefa fácil e ainda hoje

está em processo de consolidação. Para a regulação desta política, três importantes marcos regulatórios foram criados: a LOAS, a PNAS e o NOB/SUAS.

A Lei Orgânica da Assistência Social

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, (Lei 8.742 de 07/12/93, alterada em 2011, pela Lei 12.435), ao regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição, reforça a assistência social como um direito de todo cidadão brasileiro que o Estado tem o dever de assegurar. De acordo com o artigo primeiro da LOAS, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê o mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. A LOAS introduz um novo significado para a Assistência Social, estabelecendo-a enquanto

Política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (MESTRINER,2001, P.206.)

Além disso, ela vem a ressaltar a primordial participação da sociedade civil para a discussão da política pública de assistência social, assim como reforça seu caráter descentralizador. A participação social e a descentralização são um forte ganho obtido por meio dessa lei. A descentralização política-administrativa transfere para os Estados, Municípios e Distrito Federal, o comando das ações de assistência social no seu nível de governo (cap. II, seção II). Já a participação fica a cargo do Conselho Nacional, dos Conselhos estaduais e dos conselhos municipais, que são formados por membros do governo e da sociedade civil.

Observa-se que os recursos advindos do governo federal para subsidiarem as ações da política de Assistência Social, que está incluso na Seguridade Social, têm crescido desde 2005, quando foi criado o SUAS⁴. Com isso, constata-se a importância da Lei Orgânica da Assistência Social para transformar de vez a Assistência Social em política pública de direito, eliminando o caráter de caridade que se mantinha até então. Apesar de ser oficialmente reconhecida como política pública era necessário que se mudasse a forma de realizar a gestão da assistência social, uma vez que suas ações devem ser ofertadas de modo articulado pelos entes federados. Também era primordial a criação de espaços para a discussão da política pelos representantes dos entes federados. Esses espaços receberam o nome de Comissões

⁴ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/12/lei-de-organica-de-assistencia-social-completa-20-anos>

Intergestores e são instâncias de negociação, que foram se legitimando na medida em que os resultados apareciam. Essas instâncias servem para que os entes discutam a melhor maneira de operacionalizar a política. Porém o mais importante é que os acordos e pactos que surgem nessas discussões sejam cumpridos pelas três esferas do governo.

A Política Nacional de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social no ano de 2004, portanto mais de dez anos após a promulgação da LOAS. Nela está estabelecido que a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, e visa ao enfrentamento das condições de vulnerabilidade e risco a que estão sujeitas as pessoas, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à universalização dos direitos sociais (PNAS, 2004, p. 31).

A PNAS foi instituída de forma que se alcancem os seguintes objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar;
- 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;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária;

Segundo o capítulo II, seção I, artigo 4º da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social é regida 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.

Além desses princípios, a PNAS segue as seguintes diretrizes, também baseadas na LOAS:

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e 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 Norma Operacional Básica

A Norma Operacional Básica (NOB) regulamenta a forma como a Política de Assistência Social será gerida em todo o território brasileiro, ou seja, a NOB estabelece os princípios e diretrizes que os programas, serviços, projetos e benefícios da Assistência Social deverão seguir ao serem executados pelos entes federados, em conformidade com a Constituição de 88 e a LOAS. A primeira NOB aprovada foi em 1997, com o objetivo principal de estabelecer a descentralização política-administrativa das esferas do governo, além de designar o sistema de financiamento das ações. A NOB mais recente foi aprovada pelo CNAS em 03/01/2013, sendo considerada um marco para a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que a torna conhecida como NOB/SUAS.

O conteúdo desta NOB estabelece:

- ✓ Caráter do SUAS;
- ✓ Funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira;
- ✓ Níveis de gestão do SUAS;
- ✓ Instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS;
- ✓ Financiamento;
- ✓ Regras de transição.

É importante ressaltar que a NOB é pactuada com os entes federados, o que torna a política de Assistência Social uma política de âmbito nacional. Além disso, a NOB assegura a primazia e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática, sob controle social, prevê a participação da população e da sociedade na formulação e no controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo.

O SUAS é um sistema público não contributivo, fundamentado nos compromissos da PNAS, com a função de gerir o conteúdo da Assistência Social, no que se refere a proteção social. Além disso, o SUAS consolida a cooperação entre os entes federados que atuam na área da Seguridade Social. Com isso, o sistema estabelece a “divisão de tarefas” dos entes federativos, apontando suas responsabilidades para com os cidadãos, de modo que regule, instale e expanda as ações da Política de Assistência Social.

O Sistema Único de Assistência Social é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e atua de forma compartilhada pelo poder público e a sociedade civil. Foi criado após a IV Conferência Nacional de Assistência Social e está previsto na LOAS (reformulada em 2011). Os principais objetivos do SUAS são consolidar um sistema descentralizado e participativo e planejar a política de Assistência Social articulando os entes federados.

A gestão das ações do SUAS são decididas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que é uma instância de articulação e pactuação na esfera federal que atua na direção nacional do SUAS, integrada por gestores do SUAS das três esferas de governo - União, estados, DF e municípios, e pelas Comissões Intergestores Bipartite (CIB), que são espaços estaduais de articulação e pactuação política que objetivam orientar, regulamentar e avaliar os aspectos operacionais do processo de descentralização das ações de assistência social.

O desafio a ser enfrentado é justamente firmar o SUAS como um sistema democrático e participativo. Para isso é necessário investimento na capacidade de articulação entre os entes. Além disso, é preciso criar novos mecanismos de intervenção nos espaços públicos a fim de se obter um maior controle social.

2.3 A Proteção social afiançada pela Assistência Social

O entendimento de que as pessoas podem estar sujeitas a situações de vulnerabilidade ou de risco social e que essas circunstâncias exigem tipos de proteção diferenciados por parte do Estado, levou a PNAS a estabelecer dois níveis de proteção social para a política de assistência social: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

Proteção Social Básica

A Proteção Social Básica (PSB) é o nível de proteção que objetiva o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, além de promover ações que previnem as situações de risco. Visa a alcançar os usuários da assistência social que se encontram em alguma forma de vulnerabilidade social, causada pela pobreza, pela inacessibilidade aos serviços públicos, discriminação de todas as formas, deficiências, entre outros.

A proteção social básica é ofertada por meio de serviços, sendo que o principal deles é o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), e também é composta do benefício de prestação continuada e dos benefícios eventuais.

O benefício de prestação continuada (BPC) é a garantia da renda básica para pessoas com deficiência e pessoas idosas a partir de 65 anos que não possuam meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Este benefício está previsto na CF/88 e regulamentado na LOAS. O recurso financeiro do BPC é oriundo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que paga o benefício diretamente ao beneficiário através de conta bancária.

Os benefícios eventuais, assim como o BPC, também estão previstos na LOAS. Esses benefícios se caracterizam por serem temporários, por isso “eventual”. São destinados aos cidadãos que não possuem condições de assumir por si mesmos o enfrentamento de uma crise. Um exemplo de benefício eventual é quando ocorrem situações de calamidade pública e os cidadãos necessitam do auxílio do Estado para alimentação, alojamento etc., de modo que diminua a sua situação de vulnerabilidade. Os recursos para custear os benefícios eventuais advêm do Distrito Federal e dos Municípios, devendo contar com cofinanciamento dos estados.

As ações da proteção social básica deverão ser realizadas em conjunto com as demais políticas setoriais. Além disso, a unidade pública responsável pela realização do serviço de proteção social básica é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). No CRAS existem as equipes de referência da Proteção Social Básica, que são formadas por servidores públicos responsáveis pela oferta de serviços no município ou no território de abrangência do CRAS.

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da PSB do Sistema Único de Assistência Social nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF.

O CRAS foi criado a fim de realizar funções estruturais relacionadas a Proteção Social Básica, como fortalecer a rede de Proteção Social Básica. Além disso, ele exerce a função de trabalho social diretamente com as famílias em situações de vulnerabilidades, através do seu principal programa que é o PAIF – Proteção e Atendimento Integral a Famílias. O quadro a seguir descreve as atribuições do CRAS e Órgão Gestor Municipal ou do Distrito Federal:

CRAS	Órgão Gestor Municipal ou do DF
Fornecimento de informações e dados para o Órgão Gestor Municipal ou do DF sobre o território para subsidiar: <ul style="list-style-type: none"> • a elaboração Plano Municipal de Assistência Social; • o planejamento , monitoramento e avaliação dos serviços ofertados no CRAS; • a alimentação dos Sistemas de Informação do SUAS; • os processos de formação e qualificação da equipe de referência; 	Elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.
	Planejamento, execução físico-financeiro, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais do SUAS.
	Alimentação dos Sistemas de Informação e Monitoramento do SUAS.
	Constituição das equipes de referência e demais profissionais da política de assistência social e qualificação profissional dos trabalhadores do SUAS.
Oferta do PAIF e outros serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica.	Supervisão, apoio técnico da oferta do PAIF e demais serviços socioassistenciais ofertados, tanto nas unidades públicas, quanto nas entidades privadas sem fins lucrativos, prestadora de serviços.
Gestão territorial da rede socioassistencial da PSB	Gestão da rede socioassistencial do município
	Gestão do processo de conveniamento das entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social – quando for o caso

Fonte: Orientações Técnicas: CRAS, Brasília, 2009.

O PAIF é um serviço de caráter continuado que visa a fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida⁵. O Programa foi criado em 2004 com o objetivo de fortalecer a função protetiva da família, de forma que se previna a ruptura dos vínculos familiares e comunitários. Além disso, o PAIF apoia as famílias que tenham algum membro que necessita de algum cuidado especial. Esse apoio acontece em forma de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (MDS, 2015).

⁵ Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif>> . Acesso em: 03/05/2015.

O CRAS também está previsto na NOB/SUAS, que define os critérios que devem ser observados para a implantação das unidades, quais serviços podem e quais não podem ser prestados entre outras coisas. A localização onde o CRAS será implantado é de suma importância para que facilite o acesso das famílias que estão em situação de vulnerabilidade social. A NOB/SUAS (2005) reconhece a dificuldade de definir essa situação de vulnerabilidade e então estabeleceu que os CRAS devessem ser instalados em locais cuja renda *per capita* seja de até ½ salário mínimo, haja vista que concentração de famílias pobres são mais vulneráveis e necessitam de mais atenção do estado.

Além disso, é preciso seguir algumas regras estabelecidas no NOB/SUAS sobre o seu espaço físico. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS diz que todo CRAS deve ter uma recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, sala administrativa, copa e banheiros. Além de condições de salubridade, iluminação, ventilação e assegurar acessibilidade a pessoas com deficiências e idosos. A escolha do imóvel, que pode ser alugado, cedido ou público, deverá considerar todos esses requisitos para a implantação do CRAS. É preciso, também, que haja ambientes onde a oferta do PAIF seja adequado a capacidade de cada CRAS. Além das peculiaridades do imóvel, os CRAS também deverão contar com equipamentos de conectividade, como internet e telefones, para que haja facilidade e agilidade na interação com a rede socioassistencial.

A capacidade de atendimento do CRAS varia de acordo com o porte do município e a quantidade de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Segundo o NOB/SUAS, estima-se a seguinte capacidade de atendimento, por área de abrangência do CRAS:

- CRAS em território referenciado por até 2.500 famílias – capacidade de atendimento: até 500 famílias/ano;
- CRAS em território referenciado por até 3.500 famílias – capacidade de atendimento: até 750 famílias/ano;
- CRAS em território referenciado por até 5.000 famílias – capacidade de atendimento: até 1.000 famílias/ano.

O território de abrangência do CRAS é delimitado a partir dos locais de residência das famílias referenciadas⁶ aos equipamentos. Os territórios têm histórias e características diferenciadas (MDS, 2011).

⁶ Família referenciada é a unidade de medida de famílias que vivem nos territórios de abrangência dos CRAS e que são elegíveis ao atendimento ofertado pelo Centro.

Ademais, as unidades de CRAS devem contar com uma equipe capacitada e específica para trabalhar no Centro. De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/ SUAS, a composição da equipe mínima de referência que trabalha no CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios é a seguinte:

- Municípios de Pequeno Porte I – Até 2.500 famílias referenciadas: 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo; 2 técnicos de nível médio.
- Municípios de Pequeno Porte II – Até 3.500 famílias referenciadas: 3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e, preferencialmente, 1 psicólogo; 3 técnicos de nível médio.
- Municípios de Médio, Grande, Metrópole e Distrito Federal - a cada 5.000 famílias referenciadas: 4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS; 4 técnicos de nível médio.

Além disso, todas as equipes deverão ter um coordenador cujo perfil seja técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais (MDS, 2015).

Para o processo de implantação do CRAS é necessário definir quais serão os instrumentos de monitoramento das ações e quais serão os serviços prestados, respeitando a regulação estabelecida na NOB/SUAS.

No Plano Municipal de Assistência Social deverá constar o número de unidades do CRAS que o município deverá ter, além de determinar a sua localidade. Ademais, deverá definir a quantidade famílias referenciadas a cada unidade, se houver mais de um (Orientações Técnicas: CRAS, 2009). Antes da implantação, o primeiro passo a se fazer é planejar. O planejamento deverá ser feito para cada unidade do CRAS e deverá constar no Plano Municipal de Assistência Social, estabelecendo metas e prazos que deverão ser cumpridos.

Proteção Social Especial

A Proteção Social Especial (PSE) é destinada àqueles indivíduos que tiveram os seus direitos violados de alguma forma. São indivíduos que sofreram maus tratos, violência física ou psicológica, abandono, e cuja convivência com a família seja considerada prejudicial à sua

proteção. A PSE mantém o foco na atuação de abrigar o indivíduo e, para isso, existem instituições especializadas para receber determinado público-alvo, como os abrigos para idosos e crianças, entre outros. Com o abrigamento, a PSE procura viabilizar a reconstrução da vida do protegido.

Diferente da proteção social básica que possui caráter preventivo, a proteção social especial possui o caráter protetivo. Nesse caso, o assistido conta com maior flexibilidade nas soluções propostas, além de um acompanhamento individual e familiar, se for caso.

Os serviços desse tipo de proteção partem de um conjunto de ações do Executivo, do Ministério Público e do Poder Judiciário. A ação conjunta entre os três entes federados produziu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. As ações da Proteção Social Especial variam de acordo com a necessidade de cada indivíduo. Elas são divididas em duas categorias: proteção social especial de média complexidade e a proteção social especial de alta complexidade.

A proteção social de média complexidade é aquela em que o vínculo familiar e comunitário ainda permanece apesar de estarem vulneráveis, ou seja, o indivíduo continua no convívio da família, porém ele teve os seus direitos violados e precisa de proteção. Nestes casos, os serviços podem ser em forma de abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de orientação e apoio sociofamiliar e plantão social. Alguns serviços são prestados obrigatoriamente pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade pública responsável pelas ações da proteção social especial, outros apenas o tem como referência.

Já a proteção social especial de alta complexidade envolve os casos em que indivíduos foram abandonados ou vivem sob constante ameaça e precisam ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário. Nesses casos, os vínculos familiares foram rompidos. Com isso, eles precisam de proteção integral, o que engloba o amparo à alimentação, moradia, higiene, entre outras coisas. Os serviços prestados pela proteção social de alta complexidade são: Serviço de Acolhimento Institucional (que poderá ser desenvolvido nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem ou residência inclusiva); Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e Serviço de Proteção em situações de Calamidade Pública e de Emergência. O acolhimento é provisório e, portanto, as ações são voltadas de modo que o indivíduo possa desenvolver sua autonomia e reconstruir laços sociais.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) está estabelecido na lei nº 12.435/2011 e configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.)⁷. Esta unidade atua sempre mantendo o foco na família e na situação em que ela vivencia, de forma que garanta a essas famílias o acesso aos direitos socioassistenciais.

O papel do CREAS estabelecido no SUAS está em dar suporte a famílias e indivíduos que estão em situação de risco, ofertando serviços especializados de forma contínua, ou seja, dada as especificidades dos serviços prestados pelo CREAS, ele não poderá sofrer interrupções por qualquer motivo que seja, nem mesmo em caso de troca de gestão.

Essas ações prestadas pelo CREAS devem ser norteadas pela: (a) centralidade familiar, que visa compreender como se dá as relações entre seus membros para que se possa contextualizar a situação vivida e fornecer o suporte necessário para a proteção social das famílias; (b) pelo acesso a direitos socioassistenciais, que visa levar o conhecimento sobre o mesmo para os usuários da política de Assistência Social, assegurando que os serviços prestados pelo CREAS serão pautados pelo atendimento digno, a oferta qualificada de serviços, ao protagonismo e à manifestação de seus interesses, entre outras coisas, sempre prezando pela ética e respeito à dignidade e diversidade; (c) atenção especializada, de modo que faça o usuário se sentir mais a vontade e construir uma relação de confiança com os profissionais do CREAS, efetivando uma escuta qualificada sobre os sofrimentos passados pelos usuários; além de outras coisas como trabalho em rede e mobilização e participação social.

Além disso, existe uma regulamentação que designa o que pode ou não ser prestado pelos CREAS. Em 2009, a resolução nº 109, da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social determinou que os serviços que podem ser prestados pelo CREAS são:

⁷ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAoespecial/creas>>. Acesso em 24 de abril de 2015.

Nome do Serviço	Descrição do Serviço	Unidade de Oferta do Serviço
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI	Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos.	Deve ser ofertado exclusivamente na unidade CREAS.
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade	O Serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente.	Deve ser ofertado pelo CREAS, nas localidades onde se identificar demanda, podendo referenciar serviços complementares. No caso de possuir mais de uma Unidade CREAS, o município tem autonomia para a definição daquelas unidades que deverão ofertar este Serviço, observada a relação com o território.
Serviço Especializado em Abordagem Social	O Serviço tem como finalidade assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.	Pode ser ofertado pelo CREAS ou unidade específica referenciada ao CREAS, nos territórios onde se identificar demanda. Pode ser ofertado também nos Centros POP, de acordo com a definição do órgão gestor local.
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.	Serviço destinado à promoção de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direito.	Pode ser ofertado pelo Centro-Dia, CREAS ou unidade específica referenciada ao CREAS, nos territórios onde se identificar demanda.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Para fazer a implantação de um CREAS o primeiro passo é realizar um diagnóstico para analisar a realidade sobre iminências de situações de risco pessoal e social. Cabe ao órgão gestor de Assistência Social elaborar este diagnóstico. Após essa etapa, é preciso avaliar o quantitativo de unidades do CREAS será implantado no município. Além de considerar a demanda, o tamanho do município também influencia nesse número. Na tabela abaixo está descrito os parâmetros para dimensionar o número das unidades do CREAS.

Porte do Município	Número de habitantes	Parâmetros de referência
Pequeno Porte I	Até 20.000	Cobertura de atendimento em CREAS Regional; ou. Implantação de 01 CREAS, quando a demanda local justificar.
Pequeno Porte II	De 20.001 a 50.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Médio Porte	De 50.001 a 100.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Grande Porte, Metrôpoles e DF.	A partir de 100.001.	Implantação de 01 CREAS a cada 200.000 habitantes.

Fonte: Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social, 2011.

Seguindo as etapas de implantação, é importante definir o território em que cada unidade do CREAS irá abranger. Além disso, é preciso elaborar um planejamento que englobe a política de capacitação, os procedimentos para monitoramento e avaliação e o orçamento financeiro que descreva todos os custos, inclusive os de execução de serviços que serão prestados pelo CREAS.

2.4 A Responsabilidade dos Entes Federados na implementação da PNAS e na organização do SUAS

Como pudemos ver nas outras seções, a Constituição de 1988 foi fundamental para a mudança da trajetória da Assistência Social, com o seu devido reconhecimento como política pública, ficando estabelecido para o Estado o seu dever de prover a proteção social a todos os cidadãos, de forma descentralizada e participativa. Além disso, a LOAS também contribuiu para a organização das ações através de um Sistema Único, descentralizado, que divide as responsabilidades da implementação entre os entes federados, além de contar com a participação do setor privado. Com isso, a LOAS instituiu e designou as competências que cada ente federativo deve ter em relação a política de Assistência Social.

Essa divisão de tarefas facilita a adequação das políticas para cada território, encaixando em suas especificidades. Além disso, a NOB/SUAS complementa as regulações anteriores, detalhando aspectos relevantes relacionados às funções, competências e interação entre os entes federados. Importante lembrar que qualquer política pública demanda planejar, entre outras coisas, de onde virão e para onde irão os recursos financeiros para operacionalizá-la. Todas as políticas públicas de Seguridade Social, no qual está inclusa a Política de Assistência Social, terão os recursos provenientes da União, Distrito Federal, estados, município e toda a sociedade através das contribuições sociais. Fica a cargo do Governo Federal a responsabilidade pela implementação e financiamento de benefícios e programas do nível federal, como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família.

Já os municípios se responsabilizam em garantir a prestação dos serviços próprios da proteção social básica e da proteção social especial. O município deverá exercer essa função seja prestando os serviços de forma direta ou através das entidades beneficentes, que compõem a Rede de Proteção Social sob sua responsabilidade. Além disso, os recursos para prover a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial são de responsabilidade das três esferas do governo, que atuam de forma conjunta.

Os recursos para a execução da Política Nacional de Assistência Social são previstos no orçamento de cada ente federado. Ademais, os recursos federais do cofinanciamento da assistência social são alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).⁸ Já os estados e municípios têm os recursos alocados nos Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social.

No caso específico dos municípios, a gestão do SUAS pode ocorrer em três níveis: inicial, básica e plena.

A gestão inicial é feita pelos municípios que atendem os requisitos mínimos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. Essa gestão inicial tem a responsabilidade de inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04), municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS componentes do Sistema Nacional de Informação e preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas (NOB/SUAS, 2005). Para execução das atividades de sua responsabilidade, os municípios recebem incentivos, como receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (NOB/SUAS, 2005).

Já na gestão básica ou nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica, ou seja, o gestor ao assumir esse tipo de gestão tem a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município. Isso deverá acontecer de forma que se previnam as potenciais situações de risco. De acordo com a NOB/SUAS ele deverá ser responsável por ofertar programas, projetos, e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. Ao preencher os requisitos, o gestor assume as responsabilidades designadas na NOB/SUAS e recebe os incentivos do estado e da União, como receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC.

E na gestão plena o município passa à gestão total das ações socioassistenciais. Para isso, a lista de requisitos para o nível pleno é maior em relação aos outros níveis. Neste tipo

⁸ O FNAS foi criado em 1993 com o intuito de proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar os serviços, programas e projetos de assistência social.

de gestão os requisitos estabelecidos pela NOB/SUAS são, entre outros: instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal; estruturar a Secretaria Executiva nos Conselhos Municipais de Assistência Social, com profissional de nível superior; realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização.

De acordo com o MDS, em julho de 2010, do total de municípios habilitados pelo SUAS, 12,3% realizavam a gestão inicial, 80,1% a gestão básica e 6,9% a gestão plena. Nos municípios não habilitados, a gestão dos recursos federais fica sob a responsabilidade do gestor estadual⁹.

Este capítulo apresentou, sucintamente, as origens da política social no Brasil, descrevendo sua trajetória e mostrando a importância da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã. Apresentou, também, a política de assistência social, mostrando as conquistas obtidas, deixando de ser vista como caridade.

Foram descritos os três importantes marcos regulatórios da política de assistência social: a LOAS, a PNAS e o NOB/SUAS. Ademais, foram apresentados ao leitor os diferentes tipos de proteção ofertados pelo Estado, Básica e Especial, descrevendo as unidades públicas estatais responsáveis por cada um, CRAS e CREAS, respectivamente.

Além disso, foi detalhado como as normas estabelecem o funcionamento dos CRAS e dos CREAS, as atividades e serviços, objetivos, e as regras para a sua implementação. No próximo capítulo, buscaremos analisar se essas normas estão sendo observadas no processo de implementação da assistência social num CRAS de Belo Horizonte.

⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/gestao-do-suas-1/gestao-do-suas>>. Acesso em 07 de maio de 2015.

CAPÍTULO 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NUMA UNIDADE DA PSB: O CASO DO CRAS CONJUNTO CALIFÓRNIA I

O terceiro capítulo busca analisar a implementação da política de assistência social na perspectiva da proteção social básica e, para isso, a unidade escolhida foi o CRAS Conjunto Califórnia I, que fica na região noroeste de Belo Horizonte. O capítulo descreve como ele surgiu, como é a população atendida, quais são os serviços prestados e por quem, entre outras características.

Ao descrever as características deste CRAS, irei comparar a realidade da implementação dessa política pública com o que as normas dizem como deve ser, ou seja, será feita uma análise da implementação da política neste CRAS. Este capítulo evidenciará o objetivo deste trabalho, que é analisar se a implementação da política pública realmente segue as determinações da legislação vigente.

Para escrever este capítulo eu visitei a unidade do CRAS citado, onde pude observar sua localização, sua estrutura e seu funcionamento, e conversei com a coordenadora que é responsável por ele. Ela forneceu as informações por meio de uma entrevista semiestruturada feita pessoalmente em seu local de trabalho. A partir das informações colhidas na observação e na entrevista foi possível comparar o que efetivamente está sendo realizado no CRAS e o que está na literatura e legislações, apresentadas nos capítulos anteriores.

3.1 O CRAS do Conjunto Califórnia 1

Atualmente, segundo informações disponibilizadas pelo site da Prefeitura de Belo Horizonte – PBH¹⁰, a capital mineira conta com 33 unidades do CRAS, sendo que cada um deles referencia cinco mil famílias. Esses equipamentos estão distribuídos nas regiões da cidade e situados em áreas de maior vulnerabilidade social.

Este estudo foi feito no CRAS do Conjunto Califórnia I, que é um bairro localizado na região Noroeste de Belo Horizonte. O bairro Califórnia se divide em três áreas: Conjunto Califórnia 1, Conjunto Califórnia 2 e Vila Califórnia. Este bairro, assim como outros da região noroeste de Belo Horizonte, foi erguido em terras da Fazenda Coqueiros, da família

¹⁰ Disponível em:<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

Camargos. O bairro, inaugurado em junho de 1979, fica localizado entre a BR-040 e o Anel Rodoviário.

A Prefeitura de Belo Horizonte construiu um índice de Vulnerabilidade Social (IVS) que vai de 0 a 1 (sendo este a pior classificação) que leva em consideração as seguintes dimensões: ambiental, cultural econômica, jurídica e segurança de sobrevivência. De acordo com esse índice, o Bairro Califórnia está dividido em três partes: uma com índice 0,46, outra com 0,48 e a outra com 0,52, ou seja, o Bairro como um todo é considerado como área de média vulnerabilidade social¹¹. Por outro lado, ao estabelecer as áreas de exclusão que deveriam abrigar o Programa BH Cidadania, o bairro foi identificado como uma área de maior risco social, onde estão os piores indicadores sociais da cidade, definida como uma das áreas prioritárias para iniciar o Programa (Rocha, 2006).

De acordo com levantamento do Plano Global Específico¹² - PGE (Urbel, 1999), a população do Bairro Califórnia possuía baixo poder aquisitivo, com 26% das famílias de renda até um salário mínimo; 38% entre um e dois salários mínimos e 19% entre dois e três salários mínimos. O índice de desemprego atingia 27% da população economicamente ativa, enquanto 19% trabalham no setor informal. Quanto à escolaridade, 73% dos moradores tinham ensino fundamental incompleto, 14% ensino médio incompleto e 11% analfabetos. Os dados mais recentes do PGE, atualizado em janeiro de 2015, dizem que a população do Conjunto conta com 5.062 pessoas¹³. Infelizmente, não foram encontrados dados sociodemográficos mais recentes do Conjunto Califórnia 1. No entanto, quando visitei o bairro ficou claro que se trata de um local de concentração de famílias pobres, dadas às características das moradias, as condições ambientais e sanitárias, que expõem os moradores a riscos sociais em geral.

A PBH tem algumas intervenções previstas que contemplem a área do bairro Califórnia. Em seu site, a Prefeitura prevê o tratamento de encostas para erradicar situações de risco médio e alto, além de dar continuidade a canalização do Córrego Avaí e implantação de novas redes de água, de esgoto e de drenagem. Já em relação a equipamentos públicos, está previsto a construção de uma Unidade Municipal de Educação Infantil – UMEI e implantação do "Sacolão Comunitário" da rede Abastecer. Apesar das previsões para a execução dessas

¹¹ Aranha et al, Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte.

¹² PGE é um instrumento de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares (site PBH, 2015).

¹³ Informações retiradas do site da PBH.

intervenções constarem no site da Prefeitura, o mesmo não apresenta maiores detalhes e tampouco as datas para implantação.

O CRAS Conjunto Califórnia I surgiu em 2009, localizado em um imóvel alugado na Rua das Citaras, nº 26. Quatro anos após sua inauguração, este CRAS mudou-se para um imóvel próprio, construído pela PBH, localizado na Avenida Havaí, nº 700, local onde está situado até hoje.

A coordenadora conta da dificuldade da instalação/construção da nova unidade do CRAS. Segundo ela, as pessoas não compreendiam o fato de que o CRAS estava apenas mudando de endereço, para se instalar em um local próprio que estava sendo construído pela Prefeitura. Ela ainda relata que os funcionários da Urbel, que é a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte e responsável pela construção da sede própria do CRAS do Conjunto Califórnia I, foram ameaçados quando estavam trabalhando e encontraram muita dificuldade para dar continuidade a obra. Os moradores que “comandavam” a área não gostaram da “invasão do governo” sem pedir autorização. A coordenadora, que já era conhecida na região pelo seu trabalho na unidade do CRAS, explicou que aquela obra só traria mais benefícios para a comunidade. A partir de então a obra deu continuidade e os funcionários da Urbel puderam trabalhar com tranquilidade. Este caso exemplifica a influência dessa burocrata de nível de rua na implementação de política pública. Talvez, se não fosse a atitude da coordenadora em influenciar esses moradores, a implementação teria maiores desafios.

Esta unidade está localizada bem no centro do Conjunto Califórnia I, o que facilita o acesso dos moradores. Este lugar foi escolhido por ser considerado, segundo estudos da PBH, uma área de maior risco e vulnerabilidade social. Sua área de abrangência engloba seis bairros de BH: Dom Bosco, Califórnia, Conjunto Califórnia I, Conjunto Califórnia II, Vila Califórnia e parte da Vila 31 de Março. No entanto, existe uma área que consta no mapa do território de abrangência que o CRAS encontra dificuldade para atender as famílias residentes. Este território é chamado de Conjunto Via Expressa. É uma área que, em 2003, a PBH construiu 144 apartamentos populares para abrigar famílias atingidas pelas chuvas de anos anteriores na capital. Segundo a coordenadora do CRAS, apesar das famílias residentes do Conjunto Via Expressa serem moradores de baixa renda e com vulnerabilidades diversas, que se enquadram no tipo de público que o CRAS atende, eles encontram muita dificuldade em acessar os serviços prestados pelo CRAS. O principal fator que os impede é à distância, pois as moradias ficaram mais afastadas do CRAS. Ainda segundo a coordenadora, várias tentativas de se

aproximar dessas famílias falharam. Já houve um período em que uma pequena sala foi instalada no Conjunto Via Expressa para que fossem mais bem divulgados os serviços e oficinas prestados pelo CRAS e trazer esse público para participar, contudo, as tentativas foram em vão e essa parte do território da abrangência fica sem a atenção da equipe do CRAS. No momento, não existe nenhum projeto previsto para que essa situação mude.

O local escolhido para ser construída esta unidade do CRAS segue as determinações estabelecidas na NOB/SUAS, pois se trata de uma área, definida pela PBH, cujas famílias estão em situação de vulnerabilidade social. Além disso, como foi descrito acima, esta área concentra famílias de baixa renda, que são as pessoas que mais se encontram em situações de vulnerabilidades.

3.2 A estrutura do CRAS Conjunto Califórnia 1

Este Centro divide o prédio com o Programa BH Cidadania. Este Programa foi implantado em 2002, em Belo Horizonte, objetivando, segundo o site da PBH, um novo modelo de gestão das Políticas Sociais, integrando as ações das Secretarias Adjuntas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Direitos de Cidadania; das secretarias de Esporte e Lazer, Educação e Saúde; da Fundação Municipal de Cultura e da Prodabel, de acordo com os princípios da intersetorialidade, atuando com foco na família e não no indivíduo, isoladamente. Além desse Programa, o prédio de três andares possui duas salas para a Educação de Jovens e Adultos – EJA com aulas noturnas.

A PNAS diz que não há problemas em o CRAS dividir o espaço com outros equipamentos públicos, como é o caso deste Centro que divide o prédio com o Programa BH Cidadania. O que é proibido, segundo o Caderno de Orientações Técnicas do CRAS, é dividir o espaço com Associações Comunitárias, ONGs, Entidades Privadas e Estruturas administrativas. Apesar de um mesmo prédio possuir dois equipamentos públicos, penso que dividir o prédio com o Programa BH Cidadania seja bom para ambos, PBH e beneficiário. Por um lado, a prefeitura reduz custos ao manter um único imóvel, e por outro lado, os cidadãos podem acessar os direitos em local único e ficam conhecendo os serviços disponíveis de dois equipamentos públicos. Ademais, os cidadãos economizam recursos como dinheiro e tempo para o deslocamento de um equipamento para o outro.

Ao analisar a estrutura do CRAS logo na entrada verificamos a placa de identificação que dá a identidade do equipamento enquanto lugar da execução do principal serviço da PSB,

além da rampa para facilitar o acesso ao prédio e possui elevador com capacidade para que uma pessoa cadeirante possa entrar. O CRAS possui uma recepção ampla, além de salas para atendimento individual para que se possa manter o sigilo no atendimento aos cidadãos e outra sala para atendimentos que são feitos em grupo. Além disso, possui uma pequena sala destinada ao almoxarifado. Ao final de um corredor encontra-se a sala da coordenadora e, ao seu lado, há uma sala maior que é dividida pelo restante da equipe. Neste mesmo andar, possui uma sala chamada de “Brinquedoteca”, que é destinada a crianças de 0 a 6 anos. Os banheiros são separados por sexo e são apropriados para receberem pessoas com deficiência. Ademais, existe uma copa de uso coletivo para os funcionários. Nossa observação possibilitou verificar que a estrutura física do local destinada à ocupação do CRAS está de acordo com as determinações do MDS. Além disso, os equipamentos de conectividade, como internet e telefone, que são imprescindíveis para o bom andamento do trabalho da equipe deste Centro, também estão atendendo as determinações do MDS. Portanto, no que diz respeito à infraestrutura, foi possível constatar que o CRAS possui todas as características obrigatórias para o seu funcionamento, tendo sido seguidas as regras estabelecidas nas normas.

Os recursos financeiros para subsidiar este CRAS são enviados pelos entes Federal e Municipal e centralizados na Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Segundo a coordenadora, o valor destinado ao CRAS Conjunto Califórnia I até 2013 era de R\$14.000,00 anual. Desde o ano passado este valor aumentou para R\$20.000,00 anual. Este dinheiro é investido nas atividades, oficinas e serviços prestados pelo CRAS, já que benefícios como o BPC são pagos diretamente ao beneficiário por meio da rede bancária. Ainda segundo a coordenadora, devido ao melhor planejamento feito por ela e sua equipe, este dinheiro é suficiente para colocar em prática o plano previsto. No entanto, ela nos conta que os recursos destinados à manutenção do local estão escassos. Ela cita o exemplo do conserto do elevador, que ficou parado por algumas semanas, pois a peça para o seu reparo era muito cara. Isto foi motivo de muita preocupação, pois o CRAS deve manter condições de acessibilidade a todos os cidadãos, assim como determina a NOB.

3.3 A equipe do CRAS Conjunto Califórnia 1

Para atender as 2.054 famílias cadastradas e prestar a média de 140 atendimentos mensais, a equipe do CRAS conta com uma psicóloga, três assistentes sociais e um auxiliar administrativo, todos coordenados por uma educadora física funcionária da PBH há 27 anos e

que atua há 2 anos como coordenadora do CRAS Califórnia I. Com exceção do auxiliar administrativo, que é terceirizado, a equipe técnica é toda formada por servidoras públicas. No entanto, atualmente o CRAS teve uma redução da equipe por força de contratos terceirizados que terminaram e não foram renovados. É o caso da recepcionista, dos estagiários, do auxiliar administrativo e dos faxineiros. Como o CRAS divide o espaço com o Programa BH Cidadania e atuam em forma de parceria, importa destacar que este também sofreu cortes significativos. No BH Cidadania foram demitidos funcionários que eram responsáveis pela área do esporte e o monitor do Telecentro, que também funcionava no prédio. Agora, com a ausência desses profissionais, as salas e equipamentos, como computadores, estão vazios e sem uso.

Até o início deste ano, as exigências feitas pelo NOB-RH/ SUAS para municípios de grande porte, como é o caso da capital mineira, referentes a composição da equipe técnica do CRAS, estavam sendo cumpridas. No entanto, como posto acima, houve uma redução dessa equipe, e os técnicos de nível médio que deveriam integrar esta equipe não existem. Apesar disso, os profissionais de nível superior exigidos, como assistente social e psicólogo, estão trabalhando normalmente. Além disso, ao conversar com a coordenadora, ela me pareceu se encaixar no perfil para execução deste cargo, pois além de possuir ensino superior e de ser concursada, ela relata experiência na gestão de programas e projetos, pois já trabalhou no Programa BH Cidadania.

Como vimos nos capítulos anteriores, o CRAS tem toda uma legislação que deve ser cumprida. Nessas normas consta, inclusive, quem são as pessoas que devem ser atendidas neste Centro. No entanto, a realidade pode ser um pouco diferente do que a legislação exige. A coordenadora relatou que o público que chega até o CRAS, majoritariamente, está em busca de documentação civil, trabalho, Previdência Social, entre outras coisas. O cidadão, ao chegar nesse Centro, passa por uma triagem para saber como tomou conhecimento do CRAS, se foi busca ativa, se foi busca espontânea ou se ele foi encaminhado pela rede socioassistencial. A partir daí é avaliada a demanda e resolvida ou encaminhada para a área responsável. Ela relata, ainda, que a população do Conjunto Califórnia I vê o CRAS como uma subprefeitura aonde todos os problemas, seja da área da saúde ou da educação, serão resolvidos. Um exemplo para elucidar: a coordenadora conta que certa vez uma criança com cerca de 5 anos foi atropelada na região e as pessoas presentes tomaram a única iniciativa de levá-la até a unidade do CRAS. Neste ponto, apesar da atitude equivocada, me parece, pelo

relato, que a população adquiriu confiança nesse representante do poder público que se encontra tão próximo a eles, considerando-o referência para acesso aos serviços públicos.

3.4 Os serviços e benefícios ofertados pelo CRAS Conjunto Califórnia 1

O atendimento aos usuários é feito de segunda a sexta-feira, no horário das 8h às 17h, e, portanto, segue a especificação dada pelo MDS de que o CRAS deve funcionar oito horas por dia. No entanto, algumas atividades e oficinas prestadas por este CRAS são realizadas nos fins de semana. As atividades e eventos são organizados e planejados internamente por sua equipe e é feito baseado no público-alvo.

O CRAS Conjunto Califórnia I oferta como principais serviços o PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, que é serviço organizado em torno do PAIF, que segundo o MDS,

previnem a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos e oportunizam o acesso às informações sobre direitos e participação cidadã e ocorrem por meio do trabalho em grupos ou coletivos e organizam-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária.

Esses serviços são ofertados assim como determina a NOB/SUAS. Também são destinados benefícios como a cesta básica, e realizados encaminhamentos para acesso a tarifas sociais, fotografia, RG, certidões, Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Menor Aprendiz, cursos de qualificação, entre outros. Os serviços prestados são articulado com a PSE, de forma que a equipe técnica do CRAS faz um cardápio das atividades para que a PSE conheça as ações coletivas planejadas. Além disso, o CRAS recebe os adolescentes para cumprimento das Medidas Socio-educativas em seu equipamento. Já a relação entre os serviços e o PBF e o BPC acontece de formas distintas. Com o PBF é bem próximo já que a Prefeitura de Belo Horizonte tem uma gerência municipal que facilita a interlocução. Com relação ao BPC, com um número de beneficiários bem inferior aos do PBF, há acesso somente aos nomes e dados dos beneficiários do território. Por ser um público prioritário o CRAS desenvolve ações específicas para eles (PBF e BPC). Nos atendimentos, os usuários que têm o perfil para acessar estes benefícios, são encaminhados para os setores devidos.

Além de focar no público-alvo estabelecido na NOB/SUAS e fazer os devidos encaminhamentos, este Centro focaliza suas ações em idosos e crianças de 0 a 6 anos de

idade. A coordenadora explica que as pessoas maiores de 65 anos são as que mais procuram os serviços do CRAS. No entanto, na maioria das vezes a solução não abrange a competência do CRAS e sim a área da saúde. Já o público de crianças na faixa de idade de 0 a 6 anos se dá pelo fato da escola próxima funcionar em horário integral, ou seja, a hora em que as oficinas, eventos e atividades estão sendo ofertados pelo CRAS as criança a partir de 7 anos estão na escola.

Os moradores da região exercem pressão sobre as funcionárias em busca de melhorias que, às vezes, não estão ao alcance delas. A coordenadora conta que já aconteceu vezes que a entrega das cestas básicas atrasou e houve um princípio de tumulto com alguns beneficiários. Mas, por outro lado, ela diz que a maioria das pessoas a tratam com carinho, respeito e, principalmente, gratidão. Nesse relato, evidencia-se que ainda há um grande caminho para que os usuários compreendam que a assistência social é um direito seu e, portanto, não devem ter “gratidão” pela atenção dos profissionais, que o fazem por dever. Segundo a coordenadora, apesar da população atendida nesse CRAS já estar familiarizada com os benefícios ofertados, os cidadãos ainda acham que a PBH está sendo “boazinha” ao prestar benefícios como a cesta básica. Os beneficiados não têm a consciência de que os benefícios recebidos por eles são direitos adquiridos. Essa consciência, como já vimos, esbarra no fortalecimento da Política de Assistência Social como direito e dificulta a eliminação do caráter de caridade. A coordenadora diz que explica aos beneficiários como tudo funciona e ainda faz a solicitação para que eles avisem amigos, parentes e vizinhos para que eles possam ir conhecer o CRAS. Por outro lado, a coordenadora se diz emocionada com algumas histórias e relata: *“Por muitas vezes, por mais que faço, fico com a sensação que tem algo que poderia ter sido feito diferente, com mais tempo de dedicação, mas as tarefas são muitas e tem-se uma sobrecarga.”*

A rede socioassistencial da área de abrangência do CRAS Califórnia se resume a uma ONG, que é conveniada com a PBH, através da Secretaria Municipal de Educação, e que trabalha com crianças de 6 a 14 anos, e também uma Obra Social de uma Igreja Evangélica. As duas instituições são parceiras nas ações e também participam ativamente das reuniões intersetoriais.

O quadro abaixo traz um resumo de como as regras definem como deve ser e como realmente é.

	NOB	CRAS – Conjunto Califórnia 1
Horário de atendimento	40 horas semanais, 5 dias por semana, 8 horas por dia.	Segunda a sexta-feira, de 8h às 17h.
Equipe	4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS; 4 técnicos de nível médio.	1 psicóloga, 3 assistentes sociais e 1 auxiliar administrativo
Coordenador	Técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.	Educadora física, funcionária da PBH há 27 anos, 2 anos como coordenadora do CRAS Califórnia I, experiência em gestão.
Espaço Físico	Recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, sala administrativa, copa e banheiros.	Rampa, elevador, recepção, sala para atendimento individual, sala para atendimento em grupo, sala para coordenação, banheiros, copa, almoxarifado, sala para os outros servidores, brinquedoteca.
Localização	Área de vulnerabilidade social	Segundo a PBH, o Conjunto Califórnia I está numa área de vulnerabilidade social
Serviços/Benefícios	PAIF, SCFV	PAIF e SCFV. Cesta básica, tarifas sociais para encaminhamentos, fotografia, RG, certidões, encaminhamentos para o Programa Bolsa Família, BPC, menor aprendiz, cursos de qualificação, e outros.

Fonte: Elaboração própria.

Neste capítulo foi possível verificar que o CRAS Conjunto Califórnia 1 tem uma estrutura física compatível com aquela determinada pelas normas, inclusive com mais espaços do que previsto. No entanto, a equipe não está completa, em razão de demissões relacionadas ao pessoal terceirizado de nível médio. Ainda assim, as atividades desenvolvidas pelos profissionais de nível superior não estão comprometidas.

Em relação aos serviços e benefícios, foi possível verificar que também estão em consonância com as regras. O PAIF e o SCFV são ofertados assim como determina as normas do NOB/SUAS. Além da obrigatoriedade da prestação desses serviços, a forma como eles acontecem também estão dentro das conformidades, como sigilo, local apropriado, entre outras coisas. Também foi possível verificar que o CRAS está integrado às duas instituições que compõem a rede socioassistencial de sua área de abrangência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos no primeiro capítulo, a fase de implementação de uma política é quando ela sai do papel e se torna realidade. Portanto é uma fase importante do ciclo de política pública, pois o resultado dessa etapa é que permite que os serviços e bens públicos possam ser entregues a população. No entanto, nem tudo sai como é planejado. Alguns erros ou imprevistos ocorrem na implementação e muitas vezes os burocratas de nível de rua precisam improvisar para dar bom funcionamento a política.

No caso da PNAS, o processo de implementação, especialmente da Proteção Social Básica é muito relevante, pois cabe a cada município a oferta de serviços que são pactuados nacionalmente, de modo que todo cidadão brasileiro tenha acesso à proteção social. Nesse sentido, compreender se esses serviços estão chegando aos usuários e o modo como chegam mostra-se relevante para compreender à medida que o SUAS está avançando. O CRAS, localizado em áreas de vulnerabilidade e risco, é o equipamento que possibilita essa entrega.

No caso do Centro estudado, foi possível verificar que aspectos relacionados à infraestrutura foram respeitados, ou seja, o CRAS atende às normas que orientam sua localização e sua construção, o que pode contribuir positivamente na implementação da política. Por outro lado, foi possível constatar que há problemas relacionados à composição da equipe, uma vez que faltam alguns profissionais considerados necessários para o bom andamento dos trabalhos. No entanto, como também foi possível verificar que os serviços e benefícios continuam sendo ofertados, isto pode estar significando alguma sobrecarga para os trabalhadores que permanecem no CRAS.

Um aspecto destacado pela literatura que se mostrou relevante é o papel dos burocratas de nível de rua, que no caso do CRAS estudado são a coordenadora e a sua equipe, pois são elas que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços e beneficiários. Nos relatos da coordenadora foi possível identificar a importância desses profissionais, para o bom andamento das ações. Isto ocorreu quando da mudança do CRAS e quando foram necessárias intervenções para esclarecer o papel do CRAS. Por outro lado, o envolvimento dos profissionais com o serviço parece ser determinante para que não haja interrupção da sua oferta, mesmo quando a equipe está desfalcada.

Estas circunstâncias vão de encontro à teoria de Weber, que diz que o burocrata age por conta da racionalidade. Ao narrar algumas histórias, a coordenadora explicita que é movida por suas crenças na sua profissão. Esse aspecto também coloca um ponto de reflexão,

na medida em que pode haver conflitos entre as crenças pessoais do profissional e as orientações, princípios e diretrizes da PNAS. Essas funcionárias participam ativamente da vida das pessoas cadastradas neste Centro e essa participação acaba influenciando na implementação da política pública.

A Assistência Social é uma política de extrema importância para inclusão social e diminuição das desigualdades em nosso país e a implementação de políticas públicas bem sucedidas é um dos principais fatores para efetivação desse propósito. Apesar de haver alguns pontos discrepantes da realidade com as normas, a implementação desse CRAS no Conjunto Califórnia 1 trouxe melhorias para a vida de muitas famílias. Este estudo possibilitou compreender que, para que os serviços sociais cheguem com qualidade, eficiência e presteza até os cidadãos, é necessário que haja um trabalho conjunto entre o gestor público e os burocratas de nível de rua, desde o seu planejamento até a implementação de fato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A.. Participação social no Brasil hoje. São Paulo: Editora Instituto Pólis, 2002.

ARANHA, Adriana et al. Mapa da exclusão social de Belo Horizonte. Online. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Mapa+da+Exclus%C3%A3o+Social+de+Belo+Horizonte&oq=Mapa+da+Exclus%C3%A3o+Social+de+Belo+Horizonte&aqs=chrome..69i57.880j0j7&sourceid=chrome&es_sm=122&ie=UTF-8>. Acesso em 09 de junho de 2015.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps. <Acesso em: 23/03/2015>.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Manuais de Legislação Atlas –1. São Paulo: Atlas, 1989.

BRASIL. Lei 8742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação. Mimeo*, Novembro, 2005.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. Disponível em: <<http://www.cress-ms.org.br/o-que-sao-politicas-publicas-de-assistencia-social1378307100.html>> Acesso em: 30/03/2015.

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. São Luís, 2007. Online. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/da432eb1d3cfdb310903Cleonilda.pdf>> Acesso: 02/04/2015.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. C. B. de (orgs.). Tendências e

perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

EM TORNO DO CONCEITO DE POLÍTICA SOCIAL: NOTAS INTRODUTÓRIAS Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna Rio de Janeiro, dezembro de 2002.

ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADOS E GESTÃO SOCIAL – ENAPEGS. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/19.pdf>. Acesso em 30/03/2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática. Belo Horizonte, 2012.

HOWLETT, M. & RAMESH, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy cycles and policy sub-systems*. Oxford: Oxford University.

JACCORD, Luciana; HADJAB, Patrícia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. “Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)”. Ipea, Brasília, 2009.

LONARDONI, Eliana *et al.* O processo de afirmação da assistência social como política social. Presidente Prudente. Online. Disponível em: < http://www.uel.br/revistas/ssrevista/cv8n2_sonia.htm> Acesso em: 07/04/2015.

MARSHALL, T.H. - *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson University Library, Londres, 1975, 4a edição.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento/transferencia-de-recursos-federais>>. Acesso em 11/05/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>>. Acesso em 11/05/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento/arquivos/Norma%20Operacional%20Basica%20do%20Suas.pdf/download>>. Acesso em 23/04/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/lei-organica-de-assistencia-social-loas-annotada-2009/Lei%20Organica%20de%20Assistencia%20Social%20-%20LOAS%20Anotada%202009.pdf/download>>. Acesso em 19/04/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento/fundos-da-assistencia-social/cofinanciamento-da-assistencia-social>>. Acesso em 20/04/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento>>. Acesso em 20/04/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em 11/05/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME: Cartilha BPC – Benefício de Prestação Continuada.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME: Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, novembro de 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME: Política Nacional de Assistência Social. Brasília, setembro de 2004.

OKABAYASHI, Rosa Yoko. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): Uma reflexão preliminar sobre a descentralização da Assistência e a universalização dos direitos sociais. Londrina, 1994. Online. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v1n1_lei.htm>. Acesso em: 23/04/2015.

PEREIRA, Potyara A.P. Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais/ Potyara A. P. Pereira-2. ed.- São Paulo: Cortez, 2002.

PIANA, MC. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

QUINONERO, Camila Gomes. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. Agosto, 2013. Online. Disponível em:< http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Quinonero_3.pdf>. Acesso em: 06/04/2015.

RICO, Elizabeth Melo (org.) (1998). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate”. São Paulo, Cortez.

ROCHA Márcia Cristina Gomes da. Exclusão Social e Gestão Local Intersetorial: desafios do Programa BH Cidadania. Belo Horizonte, 2006.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, BRENDA F.. As Instâncias Decisórias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Federalismo Brasileiro: Estratégias de pactuação na Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Brasília, março de 2010.