



CRAS
CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SOBRADINHO

Secretaria de Es-
de Desenvolvimento Soc-
Transferência de Renda - SED



Bolsa Família

SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDOS QUALI-QUANTITATIVOS SOBRE O PROGRAMA DE
ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA

Consórcio Gesaworld S.A. e Instituto Via Pública
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, novembro de 2009

Sumário Executivo

ESTUDOS QUALI-QUANTITATIVOS SOBRE O PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA

1. Apresentação

Os “Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)”¹, desenvolvidos no período de setembro de 2008 a novembro de 2009, tiveram como objetivo produzir, sistematizar e analisar informações sobre a implementação e gestão do PAIF e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em âmbito nacional, visando a criação de subsídios para o aperfeiçoamento de suas normas, diretrizes metodológicas e operacionais. Para viabilizar a pesquisa, foi realizado processo licitatório com apoio do PNUD e BID no âmbito do Projeto BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O consórcio formado entre as instituições Gesaworld S.A. e o Instituto Via Pública foi o vencedor do certame e executor do serviço.

O PAIF ocupa a centralidade da Proteção Social Básica (PSB) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), integrante do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), e compreende serviços de base local, destinados às pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social. Fundamenta-se nos princípios da centralidade da família e da territorialidade, com o objetivo de fortalecer capacidades e vínculos familiares e comunitários para a prevenção e o enfrentamento das situações de risco e de violação de direitos.

Como unidade pública estatal da política de assistência social, o CRAS destina-se à prestação de serviços e programas socioassistenciais de PSB e é o responsável pela articulação destes serviços no seu território de abrangência. Todo CRAS criado no país tem a obrigatoriedade de implementar o PAIF, que constitui os serviços estruturadores da assistência à população e articula-se a outros programas de desenvolvimento social, como por exemplo o Programa Bolsa Família (PBF) e os serviços e programas desenvolvidos pelo próprio CRAS, pela rede socioassistencial ou por outras políticas públicas.

1 O PAIF passou, após a *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* publicada em novembro de 2009 – e, portanto, após a realização desta pesquisa –, a ser chamado de Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

2. Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas, uma qualitativa e uma quantitativa, com o objetivo de melhor captar as características e processos do estágio de implementação e gestão do programa. Em cada etapa foram entrevistados os diferentes segmentos envolvidos: usuários, equipe técnica e coordenadores dos CRAS, gestores municipais e gestores estaduais (estes últimos apenas na etapa qualitativa).

Para a etapa dos estudos quantitativos foram utilizados questionários estruturados para cada segmento e um roteiro de observação da unidade. A amostra foi construída de forma probabilística com estratificação baseada nas diferentes regiões do país e porte dos municípios, sendo composta por 163 CRAS em 101 municípios das cinco regiões do país. Em números totais, foram realizadas 3.576 entrevistas nesta etapa, sendo 98 gestores municipais da assistência social, 157 coordenadores de CRAS, 457 técnicos dos CRAS (3 por unidade) e 2.695 usuários (de 14 a 19 por unidade).

Para os estudos qualitativos foram elaborados roteiros de entrevistas específicos para cada segmento. A pesquisa qualitativa com usuários foi desenvolvida por meio de Grupos Focais (GF) e com os demais segmentos por Entrevistas Presenciais (EP) e Entrevistas Não Presenciais (ENP). A amostra desta etapa foi construída através da criação de um indicador sintético, baseado em indicadores propostos pelo MDS (Quadro 1), aplicado ao banco de dados da pesquisa quantitativa. Pelo indicador foram selecionados 40 (quarenta) CRAS – os 20 (vinte) melhor e os 20 (vinte) pior posicionados – localizados em 38 municípios nas cinco regiões do país.

Quadro 1: Dimensões e indicadores selecionados

Dimensão	Indicador	Descrição	Instrumento(s)
Infraestrutura	Avaliação do espaço físico	Notas dadas ao espaço físico	Usuário / técnico / coordenador
	Adequação do espaço	Existência dos espaços previstos na regulamentação para CRAS	Unidade
	Adequação da equipe	Adequação da equipe técnica às exigências da NOB-RH	Coordenador
	Acesso à informação	Tipo de registro de atendimento e disponibilidade da informação	Técnico / coordenador
	Equipamentos	Existência de equipamentos	Unidade
Serviços	Variedade de atendimentos	Multiplicidade de serviços ofertados	Coordenador
	Acompanhamento	Variedade das atividades de acompanhamento e adequação da equipe na execução destas atividades	Técnico
	Articulação intersectorial	Articulação entre CRAS e a rede de serviços sociais	Técnico
	Avaliação geral	Avaliação geral do serviço de PAIF oferecido no CRAS	Usuário / técnico / coordenador

Fonte: Gesaworld S.A./Instituto Via Pública e SAGI/MDS. “Estudos Quantitativos e Qualitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)”, 2009.

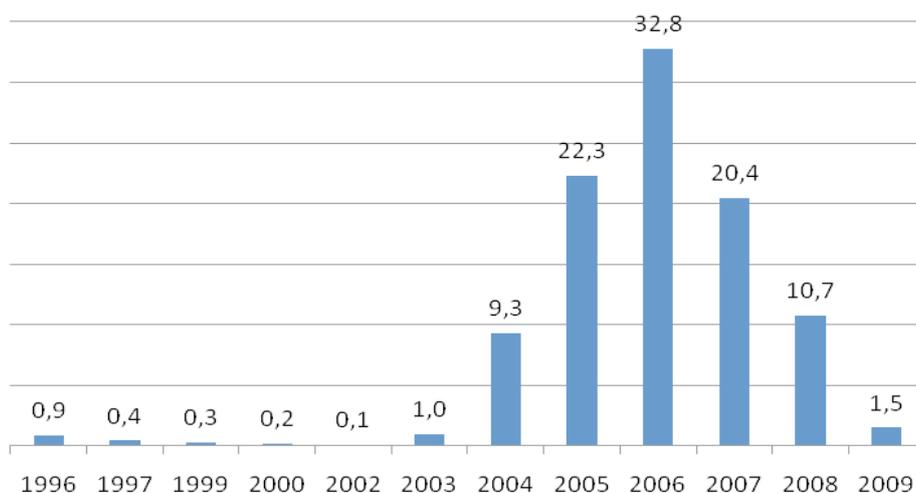
O indicador sintético foi criado a partir de uma análise multivariada (análise de componentes principais), com o objetivo de sintetizar a variabilidade dos indicadores propostos. No total, foram selecionados para esta etapa 259 informantes (incluindo os participantes dos GF): 5 gestores estaduais da assistência social (EP); 38 gestores municipais da assistência social (10 EP e 28 ENP); 40 coordenadores de CRAS (10 EP e 30 ENP); 80 funcionários da equipe técnica de CRAS (2 por CRAS, sendo 20 EP e 60 ENP) e 96 usuários distribuídos em 10 Grupos Focais (de 8 a 10 participantes por GF).

3. Resultados

3.1 Localização, infraestrutura e recursos humanos

Verificou-se que a quase totalidade dos CRAS foi implantada entre 2004 (ano de criação do PAIF) e 2008, sendo que os anos de 2005 e 2006 concentram o maior número de unidades criadas.

Gráfico 1: Ano de implantação dos CRAS pesquisados



Fonte: Gesaworld S.A./Instituto Via Pública e SAGI/MDS. “Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família”, 2009.

A localização é um dos fatores importantes para o conhecimento e o acesso da população ao CRAS. Conforme mostraram as duas etapas da pesquisa, mais da metade das unidades localiza-se em áreas onde há concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social (50,2%) ou em local próximo (40,7%).

“Em [nome de município no estado do Piauí], eles montaram uma equipe intersetorial itinerante. Tem lugares em que se leva três horas para chegar a uma casa. É um município enorme. Andamos por estradas de terra, para sentir como era o problema de transporte. Passamos por vários povoados, que eles chamam de localidades. Às vezes, para chegar a uma

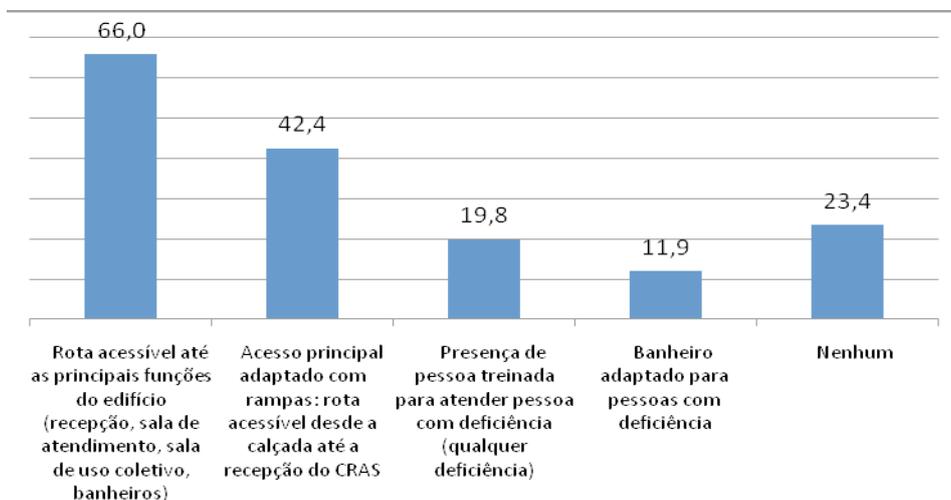
dessas localidades se levava meio dia. Têm populações relativamente grandes, que fazem parte do município, mas estão quase desvinculadas da sua sede. Então, para se chegar a essas pessoas é muito complicado. Monta-se roteiros para visitar essas localidades. E aí juntam saúde, educação, CRAS... Vão todos juntos! No dia escolhido, a escola local cede uma sala e a comunidade vai toda até lá para ser atendida. Os moradores fazem fila. Cada pessoa aponta seu problema e eles encaminham.”
(Relato de campo de uma entrevistadora e moderadora de grupos focais)

Para a grande maioria (82,9%), o percurso da casa dos usuários ao CRAS tem duração máxima de 30 minutos, sendo que, para a metade, dura até 15 minutos. Além disso, a maior parte dos CRAS encontra-se em áreas urbanas e em regiões centrais dos municípios. Contudo, somente 9,1% das unidades não estão localizadas em áreas de vulnerabilidade social. É necessário considerar que a disponibilidade de imóvel muitas vezes determina o local de implantação de CRAS, inclusive pelo desafio de viabilizar espaços adequados em áreas de vulnerabilidade social – confirmado pela metade dos gestores municipais, que afirmou ter enfrentado dificuldades para encontrar um imóvel para a implantação do centro. Além disso, nos casos em que a população referenciada está dispersa no território, especialmente nas comunidades rurais, as dificuldades de acesso das famílias persistem. Diante deste problema, foram observadas experiências de “CRAS itinerante”, que visitam periodicamente pontos mais distantes do território.

Nas duas etapas da pesquisa, os principais resultados relativos ao espaço físico apontaram a necessidade de ampliações, reformas e melhorias. De acordo com a maioria dos coordenadores entrevistados (64%) na etapa quantitativa, o espaço físico é inadequado para o desenvolvimento das atividades do CRAS. Entre os problemas destacados pelos técnicos, há falta de salas para atividades coletivas e serviços socioeducativos, bem como para o atendimento privativo de indivíduos e famílias. Em mais de 20% dos casos, foram apontados problemas de infraestrutura básica nos prédios como ventilação, encanamento, vazamentos, iluminação, entre outros.

De acordo com a maioria dos coordenadores (71,4%), por falta de estrutura, os CRAS dependem de outros espaços para o desenvolvimento de suas atividades. Essa informação foi reiterada na etapa qualitativa. Notou-se que há um esforço dos técnicos para que o espaço físico não seja um componente limitador para a realização de atividades e serviços ofertados. Contudo, a maior parte deles apontou a necessidade de importantes melhorias nas unidades, como por exemplo: ampliação do número de salas para os atendimentos, ampliação do número de banheiros; construção de sede própria para o CRAS e de espaços para práticas esportivas. Conforme afirmam os entrevistados, estas intervenções no espaço permitirão a ampliação da oferta e a melhoria dos serviços e cursos, e também da acolhida e recepção dos usuários.

A acessibilidade constitui ainda um desafio para 23,4% das unidades que não possuem nenhum tipo de acessibilidade. Além disso, como indica o Gráfico 2, na maioria dos casos, a única acessibilidade disponível são as rotas acessíveis às principais funções do prédio.

Gráfico 2: Acessibilidade

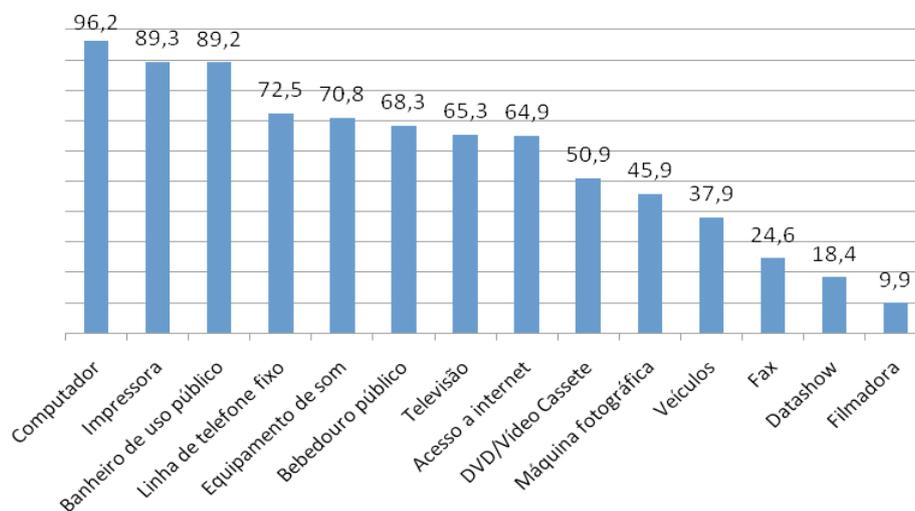
Fonte: Gesaworld S.A./Instituto Via Pública e SAGI/MDS. “Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família”, 2009.

Em relação aos equipamentos, os dados das duas etapas da pesquisa apontaram que em cerca da metade das unidades pesquisadas há inexistência e/ou insuficiência de recursos essenciais para o desenvolvimento das atividades do CRAS. Na etapa qualitativa, foram apontados como obstáculos para o desenvolvimento do PAIF: a falta de material permanente, especialmente para oficinas e cursos socioeducativos de capacitação profissional e de geração de trabalho e renda, e a falta de meios de transporte para a realização de visitas domiciliares.

Confirmando estes dados, a metade dos coordenadores (48,2%) concordou com a afirmação de que faltam recursos materiais para o desenvolvimento de atividades, opinião compartilhada por 46,2% dos membros da equipe técnica entrevistados.

Apesar da presença de computadores em quase todas as unidades (96,2%), há uma parcela considerável destas que não conta com acesso à internet (35,1%), o que confirma o fato de que a dificuldade de comunicação – conforme apontado pela equipe técnica na etapa qualitativa – se constitui em um dos problemas enfrentados. Identifica-se também que a falta de acesso à internet, de assessoria técnica e de softwares apropriados impedem que coordenadores e técnicos utilizem informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) no planejamento, atendimento e acompanhamento das famílias.

Entrevistador: “Em relação ao espaço físico? Você tem problemas? Deixa de realizar alguma atividade por falta de espaço físico?”
Coordenadora de CRAS em município do estado do Amazonas: “Muito. A gente tem, sim, problema com espaço físico. Quando o rapaz veio fazer a entrevista, ele verificou isso. Não há discricção nos atendimento da assistente social e da psicóloga. Quando nós estamos atendendo o grupo de crianças, o trabalho com elas também é feito em um espaço dentro desse local e não tem divisória. Então a dificuldade é muito grande. É bem localizado, levando-se em conta as famílias que a gente atende. Mas o local não é bom.”

Gráfico 3: Equipamentos disponíveis nos CRAS

Fonte: Gesaworld S.A./Instituto Via Pública e SAGI/MDS. “Estudos quali-quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família”, 2009.

As duas etapas da pesquisa forneceram informações sobre os vínculos de trabalho, a composição e a atuação do quadro de **recursos humanos** existentes nos CRAS. Este aspecto do programa é central na diferenciação entre os municípios com melhor ou pior desempenho na implementação do PAIF e do CRAS.

Com relação aos vínculos de trabalho, de acordo com os gestores municipais, os funcionários efetivos são minoria (32,9%), sendo mais numerosos os contratos temporários. Apesar da visão predominante entre os atores entrevistados de que a efetivação da equipe (especialmente de coordenadores de CRAS) é importante para garantir a continuidade do trabalho e a implementação da política e do SUAS, a maioria dos gestores (65,5%) afirmou que não foram realizados concursos públicos nos 2 (dois) últimos anos para quadros profissionais da área.

A média geral por CRAS, segundo dados dos coordenadores, é de 8,2 funcionários. A grande maioria (81,4%) deles possui apenas ensino médio. Contudo, a quase totalidade (96,1%) das unidades possui em suas equipes funcionários com nível superior (assistentes sociais e psicólogos, principalmente), sendo a metade deles pós-graduados. A equipe técnica trabalha de 25 a 40 horas em grande parte das unidades (77,1%), sendo a média geral de 32 horas trabalhadas por semana. Em alguns casos, os técnicos dividem suas atividades com outro CRAS ou estabelecimento da rede socioassistencial.

Com relação à gestão dos recursos humanos, observou-se diferenças entre as unidades bem e mal posicionadas no indicador sintético, sendo que a maioria dos coordenadores do grupo de CRAS bem posicionados afirmou ter equipes suficientes para a demanda atual, comprometida e qualificada. Independentemente dos

vínculos trabalhistas, esses coordenadores relataram que não têm problemas com a rotatividade de funcionários. Em contrapartida, a maioria dos coordenadores dos CRAS mal posicionados apontou a necessidade de mais técnicos; alguns afirmaram que suas equipes não eram qualificadas, aspecto por eles frequentemente citado como obstáculo para o desenvolvimento do PAIF no CRAS.

Segundo os gestores, de modo geral os problemas relacionados aos recursos humanos devem-se:

- à falta de recursos municipais para a ampliação da equipe técnica;
- à dificuldade de atrair profissionais para municípios do interior;
- à rotatividade dos técnicos, pelos vínculos temporários de trabalho e baixos salários;
- às dificuldades para a criação de políticas municipais de recursos humanos, por falta de recursos e de reconhecimento da administração municipal;
- à limitação imposta pela lei de responsabilidade fiscal, que em alguns municípios impossibilita a ampliação das contratações de funcionários. Diante disso, os convênios com entidades da rede socioassistencial são o caminho encontrado para compor o quadro técnico para o desenvolvimento das atividades.

Além das limitações impostas pela lei, 39,1% dos técnicos avaliam que a equipe de referência estabelecida pela NOB/RH não é suficiente frente às demandas dos territórios atendidos. Diante deste quadro, a pesquisa aponta a forte expectativa dos agentes entrevistados de avançar no processo pela fixação de recursos nos três níveis de governo, por meio da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 431/01 em trâmite, que vincula recursos do Orçamento da Seguridade Social para a assistência social, como ocorre com o SUS e a educação.

“Todos que trabalham aqui são concursados. Já houve época em que a equipe era formada por assessores escolhidos pelos vereadores. Então se o vereador brigava com o prefeito, tiravam todos e entrava outra equipe. Hoje, nós só temos um assessor aqui escolhido pelo vereador. Isso é bom, porque agora tem muita gente nova e todos são técnicos. Ou seja, entendem o que fazem. A equipe é bem formada e funciona bem. Nós fazemos sempre muitas reuniões para ajustar e buscar o máximo de entendimento entre todos.” (coordenadora de CRAS)

Houve vários relatos de municípios que estavam com concursos vigentes ou planejavam realizá-los no espaço de um ano, porém, a questão salarial foi apontada como um dos problemas que levam à falta de motivação, à alta rotatividade e à exoneração de funcionários efetivos nomeados.

Além dos assistentes sociais e psicólogos, outros profissionais foram destacados pelos entrevistados como importantes para atuar no PAIF, entre eles: pedagogos, terapeutas ocupacionais, advogados e educadores sociais.

É bastante frequente a demanda por capacitação dos recursos humanos. Verificou-se que os técnicos participam constantemente de atividades de capacitação (50% informaram ter participado de alguma nos últimos 12 meses), contudo, trata-se de uma demanda permanente dos municípios, especialmente para mantê-los atualizados sobre a política (e suas modificações). Identificou-se também a importância de capacitar os técnicos sobre todos os programas da assistência, para que conheçam e contribuam para a articulação entre estes, e sobre as metodologias de atendimento. Na pesquisa qualitativa, destacou-se a necessidade das capacitações serem voltadas para a realidade local e vinculadas a diagnósticos das singularidades dos municípios.

De modo geral, é patente a insuficiência de infraestrutura e de recursos humanos para a realização do atendimento da demanda espontânea, sempre crescente, e de atividades importantes para o CRAS, como o acompanhamento de famílias, atendimentos individuais e coletivos, cursos socioeducativos e de geração de trabalho e renda, visitas domiciliares e busca ativa.

Levando-se em conta a heterogeneidade das unidades pesquisadas, é preciso considerar as situações específicas na busca por soluções para estas dificuldades. Há uma boa quantidade de unidades em situação precária e outras nas quais o programa ainda não foi implantado de fato, todavia, é preciso reconhecer o esforço contínuo e sempre renovado de gestores, coordenadores e técnicos que buscam vencer cotidianamente os obstáculos para a implantação do CRAS e do PAIF.

3.2 Implementação e gestão do PAIF e do CRAS

Os resultados obtidos nas duas etapas desta pesquisa permitem a verificação de avanços importantes ocorridos na implementação e gestão do PAIF e dos CRAS, como parte do processo geral de implantação do SUAS. A criação dos CRAS, como unidades públicas de atendimento, tem facilitado o acesso da população aos serviços e programas e tem também contribuído para o reconhecimento da assistência social como política pública e como direito. A pesquisa identificou opiniões consensuais quanto à importância e pertinência de dar seguimento ao aprofundamento do processo, com destaque à atuação pela atenção integral às famílias, como princípio metodológico fundamental a partir do qual se estrutura toda a política. Mas neste contexto de avanços encontram-se, ainda, importantes dificuldades e barreiras que precisam ser superadas, para que os objetivos propostos pelo PAIF e pela política de modo geral sejam atingidos.

São apresentadas a seguir as dificuldades mais evidentes encontradas no processo de implementação e gestão do PAIF e dos CRAS, no tocante à sua dimensão institucional:

- o papel do CRAS e do PAIF na política dos municípios, incluindo as articulações entre níveis de governo e instâncias regionais;
- o acesso e gestão de recursos financeiros;
- a articulação intersetorial e a integração da rede socioassistencial;
- a produção e gestão de informações; e,
- os processos de planejamento, monitoramento, avaliação e controle social das ações.

Os entrevistados consideram o CRAS muito importante para a política de assistência social dos municípios, por atuar na articulação e gestão desta no território e por sua proximidade com a população usuária.

Além disso, segundo os resultados da pesquisa, o CRAS contribui para o reconhecimento e tratamento das questões sociais como direitos, no âmbito público. Traz também a melhoria do atendimento e a organização do trabalho, por permitir a separação entre o trabalho burocrático, na Secretaria, e aquele desenvolvido com as famílias, no Centro.

O PAIF, por sua vez, é visto por gestores, coordenadores e técnicos ora como o trabalho com as famílias – o atendimento desenvolvido no CRAS (sendo este considerado como espaço físico), associado à metodologia com foco no atendimento integral da família e, neste sentido, ambos (PAIF e CRAS) são indissociáveis; ora como o recurso advindo do governo federal para a sustentação e desenvolvimento do trabalho no Centro.

Como recurso, é por meio deste programa que os municípios contratam técnicos, fazem a manutenção do espaço e promovem cursos e capacitações. A partir dele são acionadas as contrapartidas dos municípios. Com isso, o PAIF tem papel fundamental no desenvolvimento das atividades no CRAS, propiciando mais autonomia em relação à prefeitura e melhorias do trabalho, como apoio para a estrutura, manutenção e qualificação da equipe.

Sobre a metodologia do PAIF no trabalho com as famílias, foram relatadas muitas dificuldades para a sua implementação, referentes especialmente à falta de recursos humanos, qualificação dos profissionais envolvidos, infraestrutura de transporte e atendimento no CRAS. É importante também apontar que uma parte considerável dos gestores e coordenadores não possui uma compreensão clara do programa; a totalidade dos usuários e um número grande de técnicos sequer têm conhecimento sobre ele.

3.2.1 Articulação entre níveis de gestão

A análise das articulações entre níveis de governo precisa ser situada no processo maior de descentralização das políticas das diversas áreas em curso no país

desde a redemocratização. A assistência social – de forma muito semelhante aos demais setores, mas com a singularidade de haver estruturado sua política mais recentemente do que, por exemplo, a saúde e a educação – enfrenta um processo de redefinição dos papéis de cada nível de governo. Neste contexto, diante do reconhecimento da importância de avançar na descentralização e na definição de parâmetros e metodologias, os municípios apontam demandas por fortalecimento de sua relação com o nível federal e maior orientação sobre os programas e a política. Os governos estaduais, por seu lado, vivem um processo de redefinição de seu papel.

Conforme identificado na pesquisa, os órgãos estaduais da assistência social têm atuado principalmente em atividades de capacitação e orientações relacionadas aos programas. Em um número menor de casos, há cofinanciamento estadual nos municípios, especialmente para a rede socioassistencial. Contudo, existem várias dificuldades relatadas sobre a atuação da gestão estadual, como a falta de técnicos para atender e capacitar os municípios e a limitação ou a ausência do cofinanciamento. Conforme apontado na pesquisa quantitativa, o percentual de gestores que avalia positivamente a articulação com o órgão estadual da assistência social (54,2%) é menor que o dos que considera como boa a integração e cooperação com o MDS (80,9%).

Verifica-se que o cofinanciamento, predominantemente o federal, é imprescindível para o desenvolvimento das ações da assistência social nos municípios. Essa dependência, segundo apontam muitos gestores municipais, deve-se especialmente à não existência de definições orçamentárias, com uma porcentagem fixa no orçamento municipal para a assistência social, como há para a saúde e a educação.

Entre os problemas na articulação com os níveis de governo, os gestores municipais destacam a distância e o desconhecimento dos governos federal e estadual sobre a realidade e as especificidades dos municípios. Nesse sentido, apontam a falta de flexibilidade dos programas para se adequarem às necessidades locais.

De acordo com o que foi levantado pelas entrevistas da etapa qualitativa, observa-se também a necessidade de programas estaduais e federais voltados para a capacitação profissionalizante e a geração de trabalho e renda, para usuários e beneficiários dos programas de transferência de renda. Para estes últimos programas, também foram demandadas mais vagas para ampliar já existentes.

3.2.2 Articulação regional

Com relação à articulação regional, verifica-se que há poucos avanços. Contudo, muitos municípios apontam sua relevância para o fortalecimento da política e a consequente melhoria do atendimento à população. A maior parte dos municípios investigados não possui articulação na área da assistência social com os municípios

vizinhos. Entre as exceções, há casos nos quais existe alguma articulação política, por meio da organização de fóruns, reuniões regionais, encontros e visitas para trocas de experiências sobre a implantação dos CRAS, voltados aos técnicos. Estes espaços de articulação regional são por vezes organizados pelo Conselho Estadual ou pelo órgão descentralizado da Secretaria Estadual. Na pesquisa quantitativa, a maioria relatou que são muito raras as ações de articulação regional – de acordo com 41,3% dos gestores municipais não há nenhuma colaboração entre setores ou unidades do órgão gestor da assistência social do município com os dos municípios vizinhos.

Neste quadro, é interessante salientar que há casos nos quais não há articulação, mas como o município é referência regional (por ser capital ou por ser polo regional), atende a população dos municípios vizinhos, especialmente no que se refere à proteção social especial e às solicitações esporádicas (de informações, de práticas bem sucedidas e de resolução de problemas). Para esta situação, a criação de consórcios (ou outra forma de associação entre municípios) pode ser um caminho para a melhoria do atendimento. Contudo, o maior entrave, conforme apontaram os gestores entrevistados, é a falta de recursos, especialmente por parte dos municípios menores. Outro entrave por eles apontado para o avanço das relações com os municípios vizinhos, diz respeito aos problemas motivados por conflitos político-partidários, que dificultam em alguns casos até a troca de experiências e de informações sobre os programas.

3.2.3 Recursos financeiros

A falta de recursos financeiros foi apontada pelos gestores como um dos principais desafios na implementação e gestão do PAIF e do CRAS. Segundo a pesquisa, são necessários recursos para demandas referentes à: ampliação e qualificação da equipe técnica; compra de materiais permanentes (equipamentos e veículos); ampliação e melhoria da estrutura física e construção de novos CRAS; ampliação das atividades oferecidas, especialmente de programas de capacitação profissional, geração de trabalho e renda, e serviços de proteção social especial.

Identificou-se a dificuldade frequente dos gestores municipais de mobilizar e acessar recursos para a área. Acrescenta-se que a falta de definição sobre os recursos e a insegurança dos repasses – aos municípios e, mais especificamente, para a área da assistência social – trazem obstáculos para o planejamento, limitando inclusive a ampliação do quadro de técnicos por intermédio de concursos públicos.

Além disso, os municípios demandam uma maior descentralização da gestão financeira e a flexibilização de alguns recursos. Com relação aos recursos do PAIF, vários gestores apontam dificuldades na sua utilização, pois não contemplam a compra de materiais permanentes e a contratação não temporária de técnicos. Segundo os gestores municipais, os itens de investimento (obras e aquisição de equipamentos) para o CRAS, são em grande parte adquiridos por recursos próprios do orçamento municipal (77,4%) ou por recursos do Índice de Gestão

Descentralizada - IGD (77,2%), os quais são insuficientes. Portanto, avançar com relação à questão orçamentária da assistência social nos diferentes níveis de governo é um dos principais desafios atuais.

3.2.4 *Articulação intersetorial*

A articulação intersetorial é outro grande desafio para a maioria dos municípios. Contudo, há avanços importantes. A maior parte dos gestores, coordenadores e técnicos afirmou que a intersetorialidade é fundamental para dar adequado atendimento e potencializar o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social das famílias. Em grande medida, as áreas da saúde e educação são as mais destacadas como próximas à assistência social, e tal articulação deve-se principalmente ao trabalho com as condicionalidades do PBF.

É importante considerar dois níveis da articulação intersetorial: de um lado, a articulação no nível da política de governo, construída entre as secretarias e, de outro, aquela que ocorre nos territórios, feita pelos CRAS junto às escolas, postos de saúde, postos da Política Militar, etc. Por meio da pesquisa, verificou-se que a articulação nos territórios, em muitos casos, ocorre de alguma forma; mas para que tenha uma estrutura adequada e ofereça um atendimento qualificado, é necessário ampliar a integração no nível do governo, o que se revela mais difícil.

“É um processo extremamente desgastante, porque as outras políticas ainda entendem o programa enquanto uma responsabilidade da assistência e acham que estão fazendo um serviço que não é deles no acompanhamento. Mas nós temos conseguido esta interlocução. Hoje, os coordenadores de CRAS estão indo para as unidades básicas de saúde para apresentar o Bolsa Família, o CadÚnico.” (gestora municipal)

3.2.5 *Integração com a rede socioassistencial*

A integração com a rede socioassistencial é descrita como importante na implementação do PAIF no município. Todavia, a pesquisa com gestores municipais revela que 67,4% consideram a rede insuficiente e 62,5% informam não haver entidade civil trabalhando de forma articulada ao CRAS. Em contraste, verificou-se que há casos de municípios cujas redes se encontram ativas e razoavelmente articuladas.

Como um dos principais desafios para o desenvolvimento da rede, foi relatada a necessidade de mudar a “cultura” vigente na relação das entidades com o poder público e envolvê-las na atuação pela construção do SUAS. Mesmo onde gestores relatam a necessidade de parceria para o desenvolvimento de serviços e programas, muitas entidades não possuem estrutura adequada para o atendimento, o que inviabiliza a possibilidade de estabelecer convênios.

Com relação à rede socioassistencial, o porte dos municípios é uma importante variável. Verificou-se que em municípios de pequeno porte muitas vezes existe apenas o CRAS e a Secretaria da área. Em alguns casos, há associações de bairro e pastorais, com as quais há relatos de articulações, com frequentes dificuldades e sem envolver convênios. Por outro lado, principalmente em municípios de maior porte existem, como parte da rede socioassistencial, entidades da sociedade civil e diversos equipamentos públicos da assistência social que atuam com o CRAS.

Por fim, identificou-se na pesquisa, especialmente a qualitativa, que grande parte dos coordenadores e técnicos não fazem distinções entre a integração com a rede socioassistencial e a articulação com outras políticas públicas. Os entrevistados consideram a relação do CRAS com todas as demais instituições como articulações da rede.

3.2.6 Gestão da informação

Por meio da pesquisa foi possível identificar que a maioria dos municípios não possui adequada produção e gestão da informação. Há insuficiência e imprecisão na quantificação e qualificação da população em situação de vulnerabilidade social. Diante da falta de informações, sentida principalmente nos municípios de maior porte, há iniciativas de produção de diagnósticos sociais; contudo, é grande a demanda por apoio dos outros níveis de governo para a obtenção de diagnósticos detalhados e atualizados, bem como reconhecimento de sua importância para o aprimoramento da política municipal e seu planejamento.

Além disso, por intermédio da pesquisa quantitativa, verificou-se que a grande maioria dos CRAS utiliza meio físico (não eletrônico) para registrar atendimentos e encaminhamentos, sendo que cerca da metade das unidades pesquisadas realiza o cadastro para o PBF. Contudo, há grande diversidade nos municípios, principalmente de acordo com o porte. Municípios de menor porte ainda demandam a criação de sistema digitalizado, enquanto os de maior porte declaram ter sistemas de informação online integrados, conectados aos CRAS e a todos os equipamentos sociais municipais.

Nos casos nos quais há grande avanço com relação às ferramentas e aos sistemas de informação, segundo os gestores, a estratégia mais efetiva para qualificar ainda mais a obtenção e a precisão dos dados é melhorar a vigilância social e a busca ativa, pela maior inserção dos técnicos no território e a integração com a rede socioassistencial.

3.2.7 Planejamento, avaliação e monitoramento

Na pesquisa, foram detectadas grandes dificuldades com planejamento, monitoramento e avaliação da política nos municípios. Conforme apontada anteriormente, a questão orçamentária da assistência social e o cotidiano de suas

emergências dificultam o planejamento da política, dos CRAS e do PAIF. Mas há relatos de esforços feitos pelos municípios nesse sentido.

Também se destaca a importância da intersetorialidade no planejamento do trabalho integrado no município. Segundo os entrevistados, os CRAS, de modo geral, executam serviços e atividades que não são resultantes das demandas e diagnósticos locais. No planejamento das ações, ressalta-se a importância dos programas e suas atividades serem adequados à realidade local, com a construção de diagnósticos socioeconômicos e territoriais, avaliações de demandas e potencialidades próprias e o fortalecimento da capacidade de “escuta qualificada” às famílias.

Sobre monitoramento e avaliação, alguns entrevistados apontam o papel desempenhado por órgãos estaduais e relatam também a ação municipal na supervisão das entidades da rede socioassistencial – 67,5% dos gestores municipais informam haver uma equipe específica de supervisão nos CRAS. Os municípios manifestam uma grande preocupação de se adequarem às mudanças da política e ao PAIF.

3.2.8 Controle social

Há também casos de avanços relacionados à participação e ao controle social. Dentre outros, foram citados como exemplos: a criação de Casas de Conselhos, que tem sido um espaço democrático de discussão coletiva e fortalecimento da participação e controle social das políticas; os processos participativos de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e os processos de construção de Orçamentos Participativos (OP). Contudo, foi apontada a necessidade de ampliação dos mecanismos de controle social das políticas, especialmente pelo fortalecimento do papel dos conselhos da área.

A implementação e gestão do PAIF e do CRAS nos municípios são parte do processo maior de construção, reconhecimento e valorização da política de assistência social. Este processo envolve as ações de articulação com as demais áreas da administração municipal, a rede e os Conselhos, e também a gestão de recursos, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações e programas desenvolvidos, conforme orienta o SUAS. Dar direção a estes processos nos municípios foi apontado pelos gestores municipais como sua principal função. Neste sentido, a pesquisa apontou que interfere positivamente no PAIF e no CRAS o fato de haver um gestor municipal com experiência prévia na área, tempo de atuação no poder público e no cargo, atento e com compreensão do SUAS, e com boa relação com a administração municipal.

3.3 Serviços, atendimentos e metodologias de trabalho com famílias

Os resultados da pesquisa sobre atendimentos e serviços ofertados no CRAS pelo PAIF e as metodologias empregadas incluem informações sobre:

- os serviços, atendimentos e benefícios ofertados;
- o trabalho com as famílias, as metodologias de atendimento e o papel do PAIF e do CRAS;
- a importância do PBF e do BPC;
- os desafios atuais.

3.3.1 Serviços, programas e benefícios

Dados da pesquisa quantitativa demonstraram que a maioria dos CRAS conta com um “cardápio” bastante variado de serviços, programas e benefícios ofertados. Dentre eles, segundo os coordenadores entrevistados, o encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas, o acompanhamento familiar e as visitas domiciliares são ações realizadas na quase totalidade (99%) das unidades pesquisadas. Entre as 10 atividades mais citadas, com frequência acima de 90%, encontram-se: recepção e acolhida; encaminhamento para a rede socioassistencial; encaminhamento para obtenção de documentos civis; encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único; acompanhamento dos beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidades; palestras e busca ativa. Em contraste, o Projovem Adolescente, o Serviço de Convivência para jovens de 18 a 29 anos, as Atividades de Inclusão Digital e o Serviço de Convivência para crianças de 0 a 6 anos alcançaram frequências inferiores a 50%.

Segundo os técnicos, os atendimentos mais recorrentes são os individuais e as ações relacionadas ao PBF permeiam a maioria deles. Contudo, é possível identificar algumas diferenças entre os CRAS bem e mal posicionados no indicador sintético. Entre os CRAS mal posicionados, a maior parte dos técnicos indica que os atendimentos se concentram no PBF, enquanto que no grupo dos bem posicionados, apesar de também haver um foco no atendimento do PBF, outros atendimentos e atividades foram indicados como motivo da procura da população pelo CRAS.

É interessante comparar os dados das duas etapas da pesquisa em relação aos atendimentos realizados fora do CRAS. A frequência elevada deste tipo de atendimento na etapa quantitativa não indica sua intensidade ou importância. Na etapa qualitativa, constatou-se que visitas domiciliares, busca ativa, entre outras atividades de atendimento fora do CRAS, não são rotineiras, mas eventuais, e ocorrem principalmente em casos de denúncias.

3.3.2 Acompanhamento familiar

Na maioria dos CRAS, os técnicos compreendem o acompanhamento familiar como o trabalho contínuo com as famílias, com o objetivo de atingir uma evolução com relação às situações que as mantêm em vulnerabilidade social. Grande parte dos entrevistados afirma que os principais desafios para este trabalho são a oferta de atividades que correspondam às necessidades da população, a estrutura adequada

para os profissionais monitorarem as famílias (transporte e equipe técnica) e a mobilização e ampliação da participação das famílias nas atividades do CRAS.

Diante da grande demanda por acompanhamento familiar das unidades, segundo os técnicos, é importante uma boa articulação com a área da saúde, especialmente com os agentes comunitários de saúde, o que contribui na regularização das condicionalidades do PBF, nos acompanhamentos e encaminhamentos do CRAS, no fortalecimento das relações com a comunidade, na ampliação dos espaços de participação e no processo de implementação da nova política e do SUAS.

Entre os serviços e atendimentos ofertados atualmente nas unidades, estes foram citados pelos coordenadores como os mais adequados à demanda: ações de geração de renda; capacitação profissional; apoio a unidades de produção, associações e cooperativas, entre outros (29,9%); acompanhamento dos beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidades (27,3%); e os serviços de convivência socioeducativos para idosos (26,8%).

Acrescenta-se que, para a maior parte dos técnicos, os atendimentos coletivos são aqueles que mais satisfazem a população e também a equipe. Entre eles, os grupos socioeducativos, os grupos voltados ao público do PBF e os grupos de geração de renda, considerados como ações de formação, politização e conscientização sobre os direitos do cidadão, de criação de laços com a comunidade, de motivação e participação e de qualificação da população para o mercado de trabalho.

3.3.3 Trabalho com famílias e metodologias de atendimento

Verificou-se que há falta de padronização e carência de metodologia nos atendimentos às famílias e públicos específicos em situação de vulnerabilidade social nos territórios – destacada por 40% dos técnicos. Acrescenta-se que entre as respostas dos técnicos que afirmaram seguir uma diretriz metodológica (60%), há uma extensa variedade de termos e expressões pouco esclarecedoras sobre o desenvolvimento das atividades no CRAS.

Ressalta-se que a maioria dos CRAS, segundo a equipe, não atende povos ou comunidades tradicionais (76,5%); entretanto, naquelas unidades onde existe esse tipo de atendimento, 85,9% dos técnicos afirmaram que isso não afeta ou altera a metodologia de trabalho do CRAS.

A grande maioria dos entrevistados aponta que a metodologia do Programa qualificou a atuação com as famílias, por objetivar o trabalho com a família vista como uma unidade e se diferenciar da visão assistencialista. Os entrevistados acrescentam também que, pela abordagem integral da família, o PAIF fortalece a articulação com a rede socioassistencial e com outras políticas públicas, ampliando o atendimento oferecido à população.

3.3.4 Programas de transferência de renda

O PAIF é também reconhecido em muitos municípios como o trabalho de acompanhamento às famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda. Constatou-se na pesquisa que estes beneficiários, especialmente os do PBF, são o principal público do CRAS. Das famílias entrevistadas na pesquisa, 42,3% são beneficiárias do PBF, 3% do BPC e 1% do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O PBF é muito procurado pelos usuários e bastante importante nas ações da equipe do Centro. Sua centralidade se intensifica entre os CRAS mal posicionados no indicador sintético, nos quais muitos técnicos declaram que o atendimento se limita, em grande parte, a este programa.

Conforme relatam os coordenadores e técnicos, os procedimentos relacionados ao PBF no CRAS envolvem: o encaminhamento para a inserção no Programa ou o cadastramento e recadastramento feitos no próprio CRAS; o acompanhamento das famílias com problemas para cumprir as condicionalidades; e o acompanhamento integral das famílias.

Verificou-se que os programas de transferência de renda tendem a modificar o atendimento prestado para a população, uma vez que contribuem para a mudança do foco das doações de cestas básicas e benefícios eventuais para as ações complementares, envolvendo o acompanhamento familiar, cursos e atividades coletivas e estratégias de geração de trabalho e renda. Esta mudança significa um avanço na implementação do PAIF e uma maior adequação do atendimento da assistência social às famílias em situação de vulnerabilidade social nos municípios.

Por outro lado, pela falta de estrutura e recursos humanos, há também situações em que o cadastramento dos programas (na maior parte do PBF), quando feito no CRAS, gera uma grande demanda e dificulta o trabalho de acompanhamento às famílias. Para solucionar isto, alguns municípios estão criando estruturas separadas do Centro para o cadastramento.

Nas entrevistas com coordenadores e técnicos, verifica-se que os processos que envolvem o BPC colocam muitos desafios para o Centro e sua equipe. Constatou-se na pesquisa que o programa está menos articulado com o CRAS e, de modo geral, seus beneficiários são atendidos quando procuram a unidade, por exemplo, para participar de alguma atividade oferecida.

Os processos vinculados ao BPC mais presentes nos CRAS, mesmo que raramente, são: as orientações aos usuários sobre o programa; o encaminhamento para inserção no benefício; o trabalho de acompanhamento dos beneficiários e de encaminhamento para instituições especializadas da rede socioassistencial; a atuação na revisão de benefício, pelo acompanhamento de denúncias; e algumas ações referentes ao BPC na Escola, em parceria com a área de educação.

A despeito das dificuldades para o acompanhamento dos beneficiários do BPC, alguns entrevistados apontaram a falta de capacitação específica e de recursos, e também desafios relacionados às próprias limitações dos beneficiários e à necessidade de mudança na postura de suas famílias, especialmente com relação às pessoas com deficiência. Há também dificuldades relacionadas ao cadastramento no INSS, por falta de técnicos e pela mudança na legislação, que retirou a atuação direta dos municípios no encaminhamento dos beneficiários, o que, segundo um relato, abriu espaço para atravessadores².

Sobre as ações complementares realizadas com beneficiários de programas de transferência de renda, há experiências de ações e estratégias voltadas para o desenvolvimento de noções de cidadania e o incentivo à geração de trabalho e renda, desenvolvidos nos CRAS. Em alguns casos, essas estratégias envolvem: as parcerias com instituições profissionalizantes; a criação de oficinas produtivas nos territórios para geração continuada de renda; a criação de fábricas em parceria com empresas; a criação de cooperativas de materiais recicláveis em espaço cedido pelo CRAS; e a promoção do acesso ao crédito para a formação de empreendimentos produtivos. Com isso, os dados e as entrevistas apontam a importância da intersetorialidade, da ampliação e da qualificação das ações complementares aos programas de transferência de renda.

3.3.5 Participação do público alvo

Um desafio importante para a implementação dos serviços e atendimentos do PAIF refere-se à dificuldade para a participação da população nas atividades desenvolvidas na unidade, devido principalmente, segundo os entrevistados, à falta de conhecimento do Centro e/ou de “interesse da população de participar”. Neste sentido, verifica-se que há ainda um conhecimento limitado da população do papel do CRAS e, em especial, de sua “ação preventiva”, pois as famílias recorrem à unidade quando têm problemas para resolver.

Além disso, a dificuldade em frequentar a unidade deve-se também a problemas de distância, de falta de recursos para transporte, de acesso à informação dos serviços e atividades oferecidas, e de adequação destas às suas demandas e realidade. Para o “envolvimento das famílias” e para “trazer a comunidade para dentro do CRAS”, foram apontadas algumas estratégias: a ampliação da inserção no território, por meio de divulgação, sensibilização e acolhimento; a articulação/integração com a rede socioassistencial; a busca ativa e o acompanhamento; e, especialmente, a implementação de atividades e serviços adequados às demandas e à realidade local.

2 Segundo informado por uma gestora, são pessoas que fazem a transação para o cadastramento do beneficiário, em troca do seu primeiro benefício recebido.

A pesquisa proporcionou o conhecimento de uma realidade bastante heterogênea nas diversas unidades visitadas. Na maioria destas, concentram-se esforços no encaminhamento e no acompanhamento das famílias, contudo, muitas vezes a forma de realizar as duas atividades é bastante distinta entre as unidades. Em muitos casos, o encaminhamento se limita a ações simples, como a orientação para a retirada de documentos ou busca de outra instituição, e seu grande desafio está no estabelecimento da contrarreferência, uma vez que muitas famílias não retornam ao CRAS e não há um sistema de informação adequado. A inexistência ou as formas incipientes de referência e contrarreferência constituem mais um indício das fragilidades do acompanhamento familiar assumido pelas unidades. Sobre o acompanhamento das famílias, destacam-se também as atividades coletivas e as visitas domiciliares, embora estas últimas não aconteçam com a intensidade e abrangência requeridas, pois há falta de recursos humanos e materiais para a sua execução.

No tocante às metodologias utilizadas, há consenso sobre a sua insuficiência e sobre a dificuldade de mapear com clareza a existência de métodos nas ações e serviços ofertados. Todavia, verificam-se melhorias no atendimento e serviços prestados à população com a criação do CRAS e com o trabalho desenvolvido por meio do PAIF. Com a implantação do SUAS e das estruturas envolvidas, a assistência social tem sido cada vez mais reconhecida pela população. Há avanços no atendimento integral às famílias, no acolhimento, nas orientações, cursos e capacitações oferecidos, nos grupos e oficinas socioeducativos proporcionados às gestantes, idosos, crianças e adolescentes, jovens, etc.

Além disso, há destacados exemplos de trabalhos para a geração de trabalho e renda ocorrendo nas unidades, como: capacitação profissionalizante para jovens em medida socioeducativa para combater a reincidência; projetos de capacitação baseados em diagnóstico das atividades econômicas da região; metodologias de capacitações integrando teoria e prática; formação de jovens e inserção no mercado do turismo em municípios com esta vocação; capacitações de culinária, confecção, artesanato, serviços, etc.; estratégias de fomento à formação de grupos produtivos e de acesso ao crédito; e estratégias para desenvolvimento do artesanato local, com apoio à qualificação, à produção e à comercialização.

A maioria dos entrevistados aponta as ações de geração de trabalho e renda como um dos grandes desafios atuais dos serviços e atendimentos do CRAS e do PAIF. Identifica-se, com isso, a necessidade de avançar no desenvolvimento de ações com base em diagnósticos locais (econômicos, sociais e ambientais), cursos e qualificação profissionalizantes, estratégias de acesso ao crédito, apoio à produção e comercialização, e também de inserção no mercado de trabalho, para propiciar a inclusão produtiva da população beneficiária e a construção de sua autonomia.

3.4 Grupos focais com usuários dos CRAS

A pesquisa quantitativa e qualitativa com os usuários teve como objetivos principais conhecer seu perfil e suas principais demandas, bem como captar sua percepção e avaliação sobre o CRAS. Este foco deve-se ao fato de que, a quase totalidade dos usuários – e também muitos técnicos, alguns coordenadores e gestores municipais – desconhecem o termo PAIF. Com isso, esta pesquisa, ao abordar a percepção e avaliação do CRAS e o trabalho desenvolvido com as famílias, capturou resultados da implementação do PAIF. Acrescente-se que a perspectiva dos usuários sobre a política pública permite construir um contraponto às informações e visões obtidas com técnicos, coordenadores e gestores.

Os resultados expostos a seguir apresentam, de forma sintetizada, informação sobre o perfil e a demanda dos usuários; sua percepção e avaliação sobre localização, acesso, estrutura, atendimento, serviços e encaminhamentos a outras políticas públicas e à rede socioassistencial; e participação dos usuários no CRAS.

3.4.1 Perfil das famílias

Entre os principais resultados da pesquisa quantitativa, verificou-se sobre o perfil das famílias de usuários do CRAS, que a grande maioria inclui filhos e possui, em média, 4,3 integrantes, sendo estes predominantemente crianças ou jovens de até 29 anos. A metade das famílias usuárias entrevistadas é beneficiária de programas de transferência de renda federal, sendo a quase totalidade desta parcela do PBF (48,3%).

A grande maioria dos membros das famílias dos usuários tem ensino fundamental incompleto ou não tem nenhuma escolaridade. Esta constatação reafirma a importância da articulação e construção de ações intersetoriais com a educação, incluindo os programas de alfabetização de jovens e adultos. Além disso, a quase totalidade dos membros das famílias dos usuários não tem deficiência, o que indica uma baixa articulação do CRAS com os beneficiários do BPC não idosos.

Sobre as demandas apresentadas ao CRAS, a maioria dos usuários informou que buscava a “resolução de um problema” ou a “obtenção de uma informação”, tendo como assunto mais frequente o PBF.

Na pesquisa qualitativa, referente aos grupos focais, constatou-se que o perfil das demandas da população usuária se relaciona especialmente:

- a) Aos problemas característicos da localidade em que reside e, por decorrência, aos problemas sociais e econômicos característicos desses locais;
- b) Ao estágio de vida e posição do usuário na família (chefes de família ou não, mães, esposas, avós, adolescentes, idosos, etc.).

Nos municípios de maior porte, os principais problemas relatados remetem às drogas e à violência. Esta situação afeta especialmente os jovens, tanto no sentido do risco de se envolverem com o crime, quanto de se tornarem suas vítimas. Na pesquisa qualitativa foi possível observar CRAS bem equipados e com programas para jovens, localizados em comunidades (favelas) nas quais os moradores sofrem cotidianamente com a violência gerada pelo tráfico de drogas.

Acrescentam-se a esta caracterização da população local os problemas relacionados à moradia, às condições precárias de urbanização dos bairros e ao desemprego. Diante deste cenário, as principais demandas apresentadas pelos usuários em municípios de maior porte referem-se a atividades e programas para adolescentes, jovens e crianças pequenas, qualificação profissional e geração de trabalho e renda.

Nos municípios de menor porte, os relatos dos usuários nos grupos focais enfatizam menos o problema da violência e mais a questão da falta de ocupação e de oportunidades de trabalho. Apontam que é grande a incidência de jovens que deixam a escola para tentar trabalhar, contudo, há falta de oportunidades. Grande parte das famílias vive da agricultura de subsistência e de trabalhos precários. São elevadas as ocorrências de alcoolismo e de violência doméstica, problemas para os quais existem poucas opções de atendimento nestes municípios.

Destacam-se no contexto dos municípios menores a precariedade das moradias, o isolamento dos centros urbanos (que dificulta o acesso aos alimentos), a falta de infraestrutura (asfalto, luz, água encanada, poços de abastecimento de água, telefone público, meio de transporte, etc.) e frequentes problemas com enchentes, por conta de uma oferta menor e menos qualificada de serviços públicos e da rede socioassistencial. Além disso, há municípios de menor porte caracterizados pela grande presença de acampamentos de movimentos de sem-terra e assentamentos. Frente a este quadro, são muitas as demandas relacionadas à promoção das condições básicas materiais, ao acesso a serviços públicos, à promoção de atividades para os jovens e aos programas de inclusão produtiva.

3.4.2 Avaliação dos serviços

No que diz respeito à avaliação dos usuários sobre os aspectos físicos e a localização do CRAS, a inadequação dos espaços foi o motivo mais frequentemente citado para justificar a não atribuição de notas mais elevadas às unidades. Conforme identificado pela pesquisa, há importantes demandas das unidades por melhorias de estrutura, manutenção, equipamentos e materiais.

Paradoxalmente, surgiu como motivo para a não atribuição de notas mais baixas a frequência considerável de respostas destacando a adequação dos espaços dos Centros, juntamente com sua proximidade e boa localização. Este contraste pode indicar as diferenças de estruturas físicas das unidades, mas também pode estar

relacionado ao fato da avaliação dos usuários ter como referência, no contexto, a acentuada precariedade dos territórios, diante da qual o CRAS é um equipamento público que conta ao menos com uma estrutura mínima de funcionamento.

Com relação ao atendimento oferecido pelos CRAS, a quase totalidade dos usuários o avalia de forma positiva. Destacam o baixo tempo de espera, de no máximo 30 minutos, sendo que para uma grande parte é de menos de 15 minutos (81,4%). É tido como ótimo ou bom o atendimento da equipe técnica. Na etapa quantitativa, a maior parte dos usuários (70,9%) indicou que a atenção, dedicação, capacitação dos funcionários e a qualidade do atendimento foram os motivos principais para justificar por que não atribuiu uma nota menor aos serviços do CRAS. Todavia, a falta de resolução do problema foi o motivo mais frequentemente citado para justificar a não atribuição de uma nota maior aos serviços prestados.

Entre os serviços ofertados nos CRAS, a maioria dos usuários informou ter participado de atendimentos individuais, sendo baixa a frequência dos que participaram de reuniões, palestras, campanhas e de reuniões com grupos de famílias. São menos numerosos os que participaram de grupos de convívio de idosos, de adolescentes e jovens, de atividades diversas para crianças e de atividades relacionadas à geração de renda e inclusão produtiva.

No entanto, entre aqueles que já participaram destas atividades, a quase totalidade as avaliou como ótimas ou boas. Esta informação confirma a constatação de que ainda estão pouco desenvolvidas (e contam com baixa participação) as iniciativas complementares, as coletivas e os cursos, apesar da pesquisa qualitativa ter identificado que estas estão entre as destacadas positivamente pelos usuários e técnicos.

A resolutividade do atendimento é avaliada positivamente. A grande maioria dos usuários informou que encontrou o serviço que estava procurando. Para compreender este dado, é importante reforçar que um número considerável relatou ter buscado no Centro “uma informação”. Acrescenta-se que a maioria dos entrevistados já havia estado na unidade anteriormente (69,3%), principalmente para tratar do mesmo assunto. Este dado traz uma informação importante para compor o quadro atual do fluxo de usuários nas unidades; indica que há tendência dos usuários passarem a frequentar periodicamente o CRAS, mas também demonstra a incidência recorrente de pendências na resolução dos problemas.

Com relação aos serviços no âmbito de outras políticas públicas e da rede socioassistencial, na maior parte dos casos são considerados pelos usuários como insuficientes. É interessante observar que a rede socioassistencial é melhor avaliada pelos usuários do que outras políticas, tanto no que diz respeito à oferta pública quanto à rede particular e conveniada. Todavia, é importante destacar que os usuários indicam a própria unidade como o local de prestação da grande maioria dos serviços procurados; as razões de ida ao CRAS vinculadas a outras

políticas sociais são quase residuais. Em contraste, os coordenadores e técnicos apontam que as atividades de encaminhamento às diferentes redes são parte fundamental de suas rotinas de trabalho.

3.4.3 Razões para a procura ao CRAS

De acordo com a maioria dos usuários, sua participação na unidade teve início principalmente com a procura pela inscrição no PBF e pela busca de alguma ajuda material ou financeira. Em alguns casos, os usuários relataram que após chegarem à unidade foram convidados a participar de atividades coletivas. Verifica-se também que a partir do envolvimento dos beneficiários há uma tendência, relatada na pesquisa qualitativa, de que tragam outros membros da família para participar da oferta de serviços disponíveis.

Estes dados confirmam a análise, desenvolvida anteriormente, de que os programas de transferência de renda são importantes para a estratégia de viabilização do envolvimento das famílias nas atividades do CRAS e do PAIF.

Apontam também para a confirmação da informação coletada na pesquisa quantitativa de que, atualmente, o envolvimento das famílias e usuários em grupos socioeducativos do CRAS tem sido uma alternativa fundamental para dar continuidade ao acompanhamento dos usuários.

Cabe salientar também, conforme analisado na pesquisa qualitativa, que o termo “resistência”, muitas vezes utilizado por coordenadores e técnicos nas entrevistas – ao relatar as dificuldades da população para participar das atividades dos Centros –, deve ser analisado à luz das diversas barreiras enfrentadas por estes para chegar até a unidade, e também tendo em conta as estratégias e ações desenvolvidas (e seus limites atuais) para viabilizar e incentivar a participação. Neste sentido, verificou-se que alguns dos principais motivos para a unidade não ser mais procurada e frequentada pelos usuários, segundo seus próprios relatos, estão relacionados à falta de divulgação e conhecimento da unidade, à distância desta do local de moradia de famílias potencialmente beneficiárias e, em alguns casos, à falta de oferta de atividades, cursos e atendimentos adequados às suas demandas.

Também foram citadas as barreiras para o cumprimento de condicionalidades e para a participação em atividades no CRAS, a existência de dificuldades relacionadas a situações de extrema carência material e de violação de direitos enfrentadas pelas famílias. Na pesquisa qualitativa, houve relatos de usuários sobre dificuldades relacionadas à falta de lugar para deixar os filhos pequenos e à falta de tempo, devido à necessidade de realizar atividades e trabalhos precários e incertos (“bicos”), o que dificulta a organização de uma rotina de atividades permanentes. Há também outros empecilhos para a participação identificados pelos entrevistados, resultantes de fatores mais subjetivos: a persistência de uma

postura assistencialista e a falta de compreensão da importância de se refletir sobre as causas dos problemas enfrentados.

Esta aparente falta de sintonia de percepção entre técnicos e usuários acerca da importância e da frequência com que ocorrem os encaminhamentos às demais redes pode ser explicada pelo fato de que para os usuários, mesmo quando o atendimento envolve encaminhamento para a rede socioassistencial ou outras políticas, o CRAS é visto como o lugar que resolverá seus problemas. Este dado deve ser também analisado juntamente com a informação obtida na pesquisa de que há pouco conhecimento da população sobre o Centro e seus serviços, e também quanto à possível percepção dos usuários de que o próprio encaminhamento é uma resolução de seu problema.

3.4.4 Relação com a assistência social

O serviço de assistência social é bem conhecido pelos usuários – seja porque ele já existia no mesmo lugar onde agora funciona o Centro, seja porque alguns funcionários mais antigos e conhecidos permanecem atendendo na unidade. Todavia, o nome CRAS, o que ele significa e oferece, ainda está em processo de assimilação. Como relatado, alguns ainda usam denominações antigas para se referirem ao CRAS.

Em quase todos os municípios pesquisados, o CRAS foi bem avaliado por seus usuários. Consideram a unidade importante, por seu papel no encaminhamento das demandas e por perceberem mudanças positivas em suas vidas e nas de seus familiares. A grande maioria informou que o CRAS é muito importante em suas vidas (90,1%). É possível que a situação de vulnerabilidade social, econômica e também emocional justifique o alto grau de satisfação declarado. Entretanto, em geral a percepção dos usuários indica melhorias significativas de qualidade de vida a partir de sua participação nas atividades do Centro. Apesar da avaliação bastante positiva, são inúmeras as sugestões para o aprimoramento do CRAS apontadas pelos usuários, as quais se referem principalmente à ampliação da oferta de atividades (como cursos profissionalizantes), às melhorias no acesso e nos meios de transporte para as unidades, às ampliações no espaço físico (inclusive para práticas esportivas) e ao incentivo a atividades culturais.

Moderadora: “Como que você ouviu falar do CRAS pela primeira vez?”

Usuária participante de grupo focal: “É porque a psicóloga esteve lá em casa.”

Moderadora: “Foram procurar você?”

Usuária: “Ela disse: ‘Oi, se você precisar de alguma coisa, de alguma informação, vá lá’. Eu perguntei: ‘E aonde que é?’. Ela ensinou mais ou menos. Aí eu disse: ‘Pois tá bom. É só você me dizer aonde, que eu me informo bem e aí eu vou.’ Aí eu vim aqui, conversei sobre o enxoval...”

Identificou-se que as mudanças da política e a nova concepção de assistência social, em processo de implantação com o SUAS, têm ampliado e qualificado bastante o atendimento e os serviços oferecidos, e isto tem sido percebido pelos usuários. Todavia, é importante ressaltar que a pesquisa envolveu uma amostra da população e, principalmente, abrangeu uma parcela da população que teve acesso e conseguiu chegar ao CRAS. Não se pesquisou a população em situação de vulnerabilidade social em seu conjunto nos municípios; este estudo é ainda uma demanda importante para o avanço das políticas e do PAIF. A amostra que se registrou por meio da pesquisa propicia uma visão positiva da transformação que o programa, através do Centro, pode vir a operar na vida da população em situação de vulnerabilidade social. Para isso, o estudo explicita a necessidade de que o programa tenha condições de ser implementado com maior amplitude geográfica, de modo a atingir populações que moram distantes dos centros urbanos (grandes ou pequenos).

Na maioria dos municípios pesquisados, o número de famílias assistidas ainda é muito menor do que o de famílias em situação de vulnerabilidade social. Para que estas famílias sejam incluídas nesse processo de transformação que ora se inicia, é preciso não só que o número de CRAS seja maior, mas que cada unidade possa contar com mais recursos materiais e humanos. O déficit de cobertura da população da área, associado à constatação de que moradores de outros bairros, caso se apresentem ao Centro, são por ele atendidos, relativiza a atual efetividade do conceito de territorialidade, consagrado em toda a normatização do PAIF, dos CRAS e mesmo da atuação do SUAS.

A pesquisa com usuários evidenciou também que se trata de um processo que demanda tempo, tanto para a assimilação dos novos conceitos do SUAS, como para a implantação de novas unidades e, mesmo, para a efetiva consolidação das já existentes, como as estudadas nesta pesquisa, em sua maioria implantadas recentemente.

4. Considerações finais

As recomendações apresentadas neste documento fundamentam-se em dados que refletem a pluralidade e o contexto de implantação do PAIF e do CRAS. Isso implica em considerar o fato de que as condições existentes de infraestrutura, recursos (humanos e financeiros) e população atendida permitem compor um retrato objetivo e heterogêneo da situação do PAIF. A partir desse quadro, foram feitas observações sobre avanços e ganhos importantes e também identificados aspectos que ainda colocam limites à sua implementação e que, portanto, fundamentam a formulação dessas recomendações. Acrescenta-se que nesta formulação foram também consideradas as sugestões feitas pelos diversos participantes desses estudos sobre o PAIF.

Pode-se citar como aspectos que representam avanços da atual política:

- I. o objetivo de garantir e de efetivar os direitos socioassistenciais da população, superando práticas assistencialistas baseadas na caridade e não no direito de cidadania;
- II. a constituição de uma referência para a população em situação de vulnerabilidade social, que passa a ter no CRAS um espaço público de apoio à conquista de seus direitos sociais básicos;
- III. a atuação territorializada que aproxima as políticas públicas dos cidadãos, propiciando para que o conteúdo da política seja adequado à realidade local e aumente os vínculos entre agentes responsáveis pela implantação do PAIF e a população em situação de vulnerabilidade social.

Entre os aspectos que limitam estruturalmente o PAIF e o CRAS, destacam-se:

- I. a inadequação da infraestrutura, falta de equipamentos e insuficiência de recursos humanos;
- II. problemas relacionados à implementação e gestão, tais como: insuficiência de recursos financeiros, integração com a rede socioassistencial, articulação intersetorial, desconhecimento de metodologias e de informações para a realização de diagnósticos socioterritoriais;
- III. o conteúdo e execução do PAIF, como por exemplo a falta de padronização dos serviços e compreensão incompleta de seus objetivos.

Outro aspecto a ser considerado, refere-se ao volume de trabalho voltado aos beneficiários de transferência de renda, especialmente do PBF, tais como o cadastramento, recadastramento e acompanhamento das condicionalidades. Embora seja função do CRAS, esta ação acaba por limitar o trabalho direcionado à busca ativa e à maior inserção do CRAS no território de referência, prejudicando a ampliação e qualificação do acompanhamento das famílias.

Verifica-se que as atuais características da demanda e dos atendimentos do CRAS são bastante determinadas pela procura espontânea e pelos atendimentos do PBF. A ampliação da ação do CRAS e de seu público, por meio da busca ativa no território, depende de uma mudança das condições atuais de infraestrutura e recursos disponíveis.

Com relação aos recursos, há um reconhecimento explícito de todos os envolvidos com o PAIF de que a insuficiência do aporte financeiro destinado a subsidiar a sua implantação é um desafio, especialmente no que tange à contratação de recursos humanos. Em muitas situações, isso ocasiona flagrantes desvios em relação às diretrizes do SUAS e às normas que orientam a implantação do CRAS e do PAIF.

Por vezes, os recursos destinados ao PAIF são transferidos para entidades conveniadas, a fim de que estas contratem as equipes técnicas para atuarem nas unidades. Assim, os funcionários dessas entidades passam a executar os serviços do PAIF e do CRAS. Como justificativa para esta prática, são apontadas as limitações do município para aumentar o número de funcionários, devido à lei de responsabilidade fiscal ou à dificuldade para a realização de concursos. O equacionamento desta situação de carência e instabilidade nos repasses de recursos é um problema que exige o fortalecimento da ação conjunta dos níveis federal, estadual e municipal na implantação e gestão do PAIF e do CRAS.

5. Recomendações para o aprimoramento do CRAS e do PAIF

A seguir, são apresentadas as principais recomendações para o aperfeiçoamento da implementação e gestão do PAIF e dos CRAS, organizadas nos temas: gestão do PAIF; infraestrutura e equipamentos; recursos humanos; e serviços, atendimentos e metodologias.

Sobre a gestão do PAIF, de modo geral, sugere-se:

- Ampliar a divulgação e a publicização dos serviços do PAIF e do CRAS e do próprio SUAS, para a população em geral, contribuindo para o acesso e também para o reconhecimento e valorização da política.
- Promover ações de estímulo à articulação regional, especialmente para municípios de menor porte.
- Avançar na maior definição dos papéis dos níveis de governo quanto às responsabilidades de atuação e de financiamento para a assistência social.
- Aumentar a articulação das políticas socioassistenciais com outras políticas públicas, implicando no desenvolvimento de ações intersetoriais nos níveis centrais dos governos municipais, estaduais e federal.
- Incentivar a articulação intersetorial com relação ao acompanhamento das condicionalidades e às políticas de geração de trabalho, renda e inclusão produtiva, bem como a articulação com as áreas de planejamento, inclusive por meio de ações de divulgação do SUAS e da política.
- Incentivar a ampliação de recursos municipais para o aumento e qualificação das equipes técnicas, a compra de materiais (equipamentos e veículos), a ampliação e melhoria da estrutura física e a construção de novos CRAS.
- Promover a disseminação e o acesso a programas e sistemas informatizados, integrados no nível municipal e adequados para a organização das informações sobre os serviços e as famílias, com a difusão de capacitação para o seu uso efetivo na organização do trabalho do CRAS.

- Apoiar a elaboração de diagnósticos socioeconômicos e a produção de estimativas para contribuir com o planejamento e a focalização das políticas nos municípios.
- Garantir acesso a informações de outros órgãos (IBGE, IPEA, Caixa Econômica Federal, INSS) para que se possa aprimorar os serviços e ações ofertados.
- Estimular avanços com relação ao planejamento, monitoramento e avaliação da política e do programa, com base em diagnóstico local, envolvendo os diferentes níveis de governo, e também os diferentes setores, incluindo estratégias e mecanismos de participação e controle social.

Com relação à infraestrutura e equipamentos, recomenda-se:

- Apoiar melhorias do espaço físico das unidades que apresentam problemas, por meio não só da sua ampliação e adequação às atividades desenvolvidas, mas também pela substituição das sedes existentes, quando compartilhadas ou impróprias. Recomenda-se ênfase especial na adequação das unidades em situação precária, especialmente quando não possuem os requisitos mínimos para a realização dos atendimentos, com qualidade e com respeito aos usuários.
- Dar especial ênfase à questão da acessibilidade de usuários com deficiência, com a construção de unidades dotadas de rampas de acesso e banheiros adaptados.
- Garantir equipamentos e materiais em condições suficientes para o desenvolvimento do PAIF nas unidades, por exemplo, avaliando a possibilidade de destinar recursos a serem gerenciados diretamente pelo CRAS para a aquisição de materiais para cursos e oficinas, e formas de acesso a equipamentos de informática, seja para as atividades de gestão do Centro, seja para atividades de inclusão digital de jovens e adolescentes.
- Prover as unidades de meio de transporte adequado para a realização das visitas domiciliares e da busca ativa.

Para a promoção de avanços com relação a recursos humanos, identificam-se os seguintes pontos centrais:

- Aumentar o número de técnicos e a efetivação da NOB/RH por intermédio da criação de planos de cargos e salários é um desafio fundamental, uma vez que o predomínio de trabalhadores contratados temporariamente constitui uma fragilidade para a continuidade e qualidade dos serviços oferecidos.
- Fomentar capacitações para as equipes técnicas, coordenadores, gestores e a rede socioassistencial, voltadas para o esclarecimento sobre os serviços do PAIF e do CRAS, as metodologias disponíveis, o trabalho e

o acompanhamento de famílias do PBF e BPC, a forma de aplicação dos recursos do PAIF, a política nacional e o SUAS, entre outros aspectos importantes. Enfatiza-se também a necessidade do acompanhamento dos outros níveis de governo, com supervisão e orientação contínuas. Essas capacitações devem levar em consideração a realidade local e as especificidades de cada município.

Com relação aos serviços, atendimentos e metodologias, as recomendações principais referem-se:

- À necessidade de sua “parametrização”, a definição clara de quais serviços e atendimentos o compõem, suas diferenças, como podem ser desenvolvidos, os objetivos e resultados esperados, entre outros. Nesse sentido, o estabelecimento de padrões mínimos para os serviços e atividades dos CRAS esclarecerá pontos que causam grande confusão entre técnicos, coordenadores e gestores, principalmente aqueles relativos ao financiamento, aos atendimentos, serviços e metodologias. Não se trata de definir apenas quais são os serviços do PAIF e o que pode ser financiado sobre essa rubrica, mas de esclarecer se o programa é um conjunto de serviços, com metodologias definidas, ou uma nova concepção de trabalho com as famílias criada com a implantação do SUAS e que pode orientar qualquer oferta e qualquer metodologia.
- À insuficiência da compreensão da ação “acompanhar famílias”, que também deve ser superada pela construção de adequados sistemas de referência e contrarreferência entre a rede socioassistencial e as outras políticas. A construção desses sistemas depende do fortalecimento da articulação da rede. Recomenda-se, portanto, o estabelecimento de espaços ou de formas institucionais para a troca de informações entre os serviços acessados pela família, tendo em vista a necessidade de garantir que os encaminhamentos do CRAS possam ser avaliados a partir de sua pertinência para a família encaminhada.
- Ao desenvolvimento e disseminação de metodologias de trabalho, voltadas aos beneficiários de programas de transferência de renda, de âmbito intersetorial e de desenvolvimento de diagnósticos, contribuindo para o avanço das ações complementares e programas de geração de trabalho e renda e de inclusão produtiva.
- Ao desenvolvimento e disseminação de metodologias de inserção nos territórios, contribuindo para a ampliação da busca ativa, visitas domiciliares, e ações de divulgação e integração da rede socioassistencial.
- Às demandas por ações e programas mais efetivos de geração de renda, de cursos profissionalizantes e de inclusão produtiva. Porém, deve-se garantir que a população participe do processo de escolha dessas ações e que sejam desenvolvidas com base no diagnóstico local e com estratégias adequadas, apropriadas à realidade socioeconômica do território.

rio. Estas atividades de geração de renda, além da valorização à convivência de seus participantes, devem colaborar efetivamente para sua emancipação socioeconômica.

- À pertinência, no caso dos jovens, da promoção e manutenção de atividades coletivas que, ao mesmo tempo, propiciem a convivência com o grupo e respondam pela oportunidade de acesso a capacitações profissionais.

FICHA TÉCNICA

Execução da pesquisa

Consórcio Gesaworld S.A. e Instituto
Via Pública

Coordenadores Gerais

Luiz Henrique Soares
Annez Andraus Troyano

Pesquisadores

Alvaro Moreira Branco Sobrinho
Amélia Cohn
Anna Carolina Cosenza
Beatriz Simões Gonçalves
Carolina Roig
Denis Tamion
Douglas Mendoza
Elen Cristiana dos Santos Araújo
Eliana Assis
Francisco Jatobá
Guilherme P. N. Nafalski
João Francisco Migliari Branco
Liliane Barbosa de Souza
Mara Kotscho
Marinalva Gebara
Maria Elisa Santos
Sandra M. Pupo Santos
Vanessa Moreira Sigolo
Edna Tayara
Emi Miyamoto
Murillo Mauschner
Nadia Pinheiro Dini

Unidades Responsáveis

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Maria de Souza Tapajós

Diretora de Avaliação /

Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Helena Ferreira de Lima
Jomar Álace Santana
Maria Cristina Abreu Lima

Secretária Nacional de Assistência Social

Rosilene Cristina Rocha

Diretora do Departamento de Proteção Social Básica

Aidê Cançado Almeida

Coordenadora Geral de Acompanhamento das Ações de Proteção Social Básica

Maria do Socorro Fernandes Tabosa
Mota

Colaboradores

Priscilla Maia de Andrade

Edição e diagramação deste Sumário Executivo

Revisão

Elizabeth Ana Bonavigo
Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diagramação

Tarcísio Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi