

O PAPEL DOS CRAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA GESTÃO TERRITORIAL: RELATO DE EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP

CARDOZO, Daiane Roncato¹

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta²

ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo³

COSTA, Vera Mariza Henriques de Miranda⁴

Eixo Temático: Políticas públicas e Desenvolvimento Territorial.

RESUMO

Analisar a atuação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) na gestão territorial e na execução de políticas públicas, por meio de relato de experiência no município de Araraquara/SP. A partir da realização de oficinas socioeducativas, de convivência e socialização, foram levantados importantes indicadores (diretrizes, conhecimento, infraestrutura, recursos, funções, serviços ofertados, público-alvo, intersetorialidade, projetos) que configuram o papel preventivo, protetivo e proativo desses equipamentos enquanto organizadores e articuladores dos serviços, projetos e programas da Política de Assistência Social para a gestão do território, visando elencar as principais decorrências dessa atuação. De modo geral, as equipes de referência são primordiais para a atuação de maneira efetiva dos CRAS em relação à proposta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Atenção Integral às Famílias, por propiciarem o acolhimento, a orientação e a transformação, através do convívio familiar e comunitário, do fortalecimento de vínculos e do desenvolvimento da autonomia dos usuários. Por outro lado, apesar dos avanços ao longo da implementação dos CRAS no município, há desafios ainda a serem superados, principalmente em relação à falta de recursos financeiros e de pessoal para a concretização de ações.

Palavras-Chave: Políticas públicas; Centros de Referência de Assistência Social; Oficinas socioeducativas.

¹ UNIARA. Pesquisadora de Pós-Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente. E-mail: daiane cardozo@msn.com.

² UNIARA. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente. E-mail: vbotta@techs.com.br.

³ UNIARA. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente. E-mail: manoel77@yahoo.com.br.

⁴UNIARA. Docente do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. E-mail: verammcosta@uol.com.br.

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), traçou diretrizes para o estabelecimento de um modelo participativo e descentralizado, permitindo a identificação de regiões de vulnerabilidade social, e consequentemente, a ação direta das equipes de assistência social em harmonia com a população nestes territórios residente. As ações da Proteção Social Básica (PSB) da PNAS se materializam pelos Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), juntamente com o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2016). Os atendimentos socioassistenciais da PSB organizam-se em torno do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade pública estatal e descentralizada da PNAS que possui duas funções exclusivas: a gestão territorial e a execução do PAIF.

De acordo com o Caderno de Orientações da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS (BRASIL, 2016), a gestão territorial responde à diretriz de descentralização político administrativa e tem por objetivo atuar preventivamente. Ao disponibilizar as ofertas e concretizar o referenciamento dos serviços ao CRAS, este se torna uma referência⁵ para a população local e para os serviços setoriais. A gestão territorial demanda do CRAS um adequado conhecimento do território, a organização e articulação das unidades da rede socioassistencial a ele referenciadas e a coordenação da acolhida, inserção, encaminhamento e acompanhamento dos usuários. Portanto, a rede socioassistencial deverá ser organizada por meio de uma oferta integrada de serviços, programas, projetos e benefícios, a fim de cobrir riscos e vulnerabilidades

Os CRAS ou as chamadas “Casas das Famílias” localizam-se em áreas com elevados índices de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos, e “têm por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do

⁵ Quando falamos de **referência** nos referimos ao trânsito do nível de menor complexidade para o de maior complexidade, ou seja, do encaminhamento feito pelo CRAS a qualquer serviço socioassistencial ou a outra política setorial no seu território de abrangência (BRASIL, 2016).

fortalecimento de vínculos familiares e da ampliação do acesso aos direitos da cidadania” (BRASIL, 2009, p. 9).

Para a concretização de suas propostas, as unidades dos CRAS contam basicamente com equipes formadas por assistentes sociais, psicólogos, estagiários, assistentes administrativos, servidores de limpeza, educadores e orientadores sociais, e gestores em números que variam de acordo com a quantidade de famílias atendidas em cada unidade. Não menos importante é a disposição física, que deve possuir posição geográfica estratégica de acordo com a demanda em assistência social da região. Internamente, a estrutura mínima dos CRAS necessita de um ambiente de recepção, salas para atendimentos individuais e locais para a realização de reuniões e desenvolvimento de atividades em grupo, sala de coordenação para as atividades administrativas, copa para o preparo de lanches oferecidos aos usuários e para uso da equipe, conjunto de instalações sanitárias para uso coletivo e sanitários para pessoas deficientes e um almoxarifado para o depósito de materiais (CASTRO, 2009).

Traldi (2011) reafirma o papel fundamental dos CRAS no atendimento de famílias beneficiárias tanto do Programa Bolsa Família (PBF) - a maior política social do Governo Federal - quanto de outros programas sociais, pois são eles que fornecem as orientações para as famílias em relação a questão de documentação, questão de condição social delas, como elas podem melhorar de vida, são encaminhadas para cursos de qualificação, são atendidas por psicólogos, ou seja, são várias ações de maneira a ajudar essas famílias com maiores dificuldades a resolverem estas questões. No entanto, a localização, a falta investimento na estrutura física dos CRAS e a falta de funcionários são grandes entraves, pois a demanda é grande e se torna difícil o acompanhamento da evolução das famílias atendidas (TRALDI, 2011). É o que também relata as conclusões de um estudo de caso realizado por um ex-estagiário de um CRAS do município de Araraquara-SP:

a crescente demanda depara-se com uma unidade, como várias vezes mencionada, desprovida de espaço físico adequado ao atendimento individual, higiene pessoal e realização de atividades grupais de programas socioassistenciais; não há disponibilidade de número suficiente de funcionários capacitados e materiais, principalmente veículos necessários às visitas domiciliares, principal forma de fiscalização de cumprimentos das condicionalidades exigidas pelos serviços e programas desenvolvidos do CRAS. É ai que chegamos no ponto crítico quanto à capacidade de expansão da unidade (TRALDI, 2009, p. 50).

Nesse sentido, este trabalho teve como objetivo de analisar a atuação dos CRAS na gestão territorial e na execução de políticas públicas, por meio de relato de experiência no município de Araraquara/SP, a partir da realização de serviços socioeducativos, de convivência e de socialização no CRAS Parque São Paulo “Luiz Fernando Prudenciano de Souza”.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Metodologia

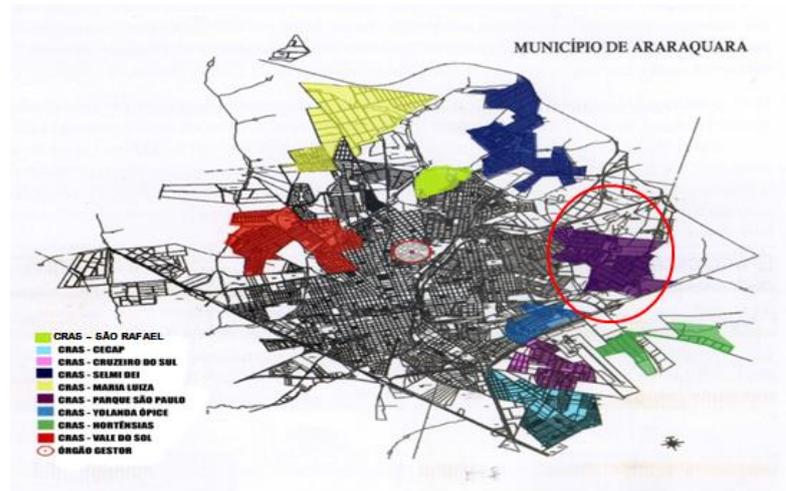
A metodologia utilizada foi a pesquisa-ação⁶, além da pesquisa bibliográfica, documental e de registros fotográficos. As informações coletadas são referentes ao período de 2012 a 2013.

2.2 Universo da pesquisa

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de Araraquara apresenta atualmente nove CRAS: Cecap, Vale do Sol, Yolanda Ópice, Parque São Paulo, Parque das Hortências, Selmi Dei, Cruzeiro do Sul, Maria Luiza e São Rafael, os quais, embora popularmente conhecidos pelos nomes dos bairros em que estão instalados, atendem regiões onde estes se encontram socialmente mais fragmentados (Figura 1). A Tabela 1 apresenta informações atuais (2016) sobre os atendimentos e alguns programas dos CRAS no geral e no Parque São Paulo, relacionados à atuação da pesquisadora-participante.

Figura 1 – Localização dos CRAS em Araraquara-SP (2017)

⁶ Tipo de pesquisa social com base empírica, concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo no qual os pesquisadores e os participantes, representativos da situação e/ou do problema, estão envolvidos de forma cooperativa e participativa (THIOLENT, 1986).



Fonte: Adaptado de CRAS (2012).

Tabela 1 – Atendimentos e programas executados pelos CRAS (2016)

CRAS	CECAP	Cruzeiro do Sul	Jd. Hortênsias	Maria Luiza	Pq. SP	São Rafael	Selmi Dei	Vale do Sol	Y. Ópice	TOTAL
Ano de imp.	2012	2012	2005	2011	2007	2016	2007	2005	2007	-
Bairros	12	9	4	4	6	9	5	7	12	68
População	19.908	8.812	3.897	4.500	17.471	12.689	50.000	17.200	2.704	82.081
Famílias cadastradas	1.765	1.302	1.989	954	3.296	1.117	3.312	3.628	25	17.348
Famílias atendidas pelo PAIF	1.800	1.416	598	2.823	2446	372	4493	1749	695	16.392
PBF	288	194	215	96	288	240	289	188	250	2048
PBF – descump.	112	101	41	34	70	31	102	57	11	559
PBF – acompan.	25	8	4	34	7	7	4	0	6	95
RC	39	59	60	18	78	59	34	132	17	496

Fonte: ARARAQUARA (2016).

De acordo com o relatório da SMADS (ARARAQUARA, 2016), os CRAS atendem 2% (5.248) da população total do município (224.304). É destacado o avanço na implementação dos CRAS: de 2005 a 2012 foram implementados 9 CRAS, sendo que a Norma Operacional Básica do SUAS estabelece o mínimo de 4 CRAS para municípios de grande porte. Por outro lado, o relatório apresenta como alguns entraves: o baixo número de articulações, de busca ativa e de participação de usuários no planejamento das ações das unidades.

2.3 A atuação dos CRAS no município de Araraquara-SP: relatos de experiência no CRAS Parque São Paulo

A atuação da pesquisadora (primeira autora) na assistência social se iniciou a partir de 2007 pelo estágio supervisionado na Secretaria de Inclusão Social do município, especificamente no setor de Cadastro Único para o PBF; de 2009 a 2010 a pesquisadora retornou com uma proposta de pesquisa de Mestrado, tendo como foco beneficiários do PBF atendidos por todos os CRAS (na época eram cinco); e no período de 2012 a 2016, realizou sua pesquisa de Doutorado (com foco em famílias do PBF atendidas pelo CRAS Parque São Paulo), juntamente com a prestação de serviços socioeducativos, por meio de Editais para Oficineiros (neste caso, na função de Orientadora Social).

A Figura 3 apresenta um esquema de como os serviços são organizados em um CRAS, conforme estabelecido pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 09/2014 (BRASIL, 2016). Em vermelho destacam-se as atividades enquanto orientadora social no CRAS Parque São Paulo, as quais consistiam em atuar constantemente junto ao(s) grupo(s) do SCFV e do PAIF, sendo responsável pela criação de um ambiente de convivência participativo e democrático.

Figura 3 – Organização dos serviços e atuação enquanto orientadora social no CRAS Parque São Paulo



Fonte: Adaptado de BRASIL (2016).

O objetivo foi implementar oficinas de apoio ao acompanhamento das famílias cadastradas no PAIF, visando contribuir para o monitoramento das condicionalidades dos programas sociais, em relação ao cumprimento das mesmas pelas famílias beneficiárias; o resgate dos vínculos afetivos e familiares; e a promoção da inclusão social e emancipação dessas famílias. Para tanto, as atividades envolveram: (1) Planejamento do cronograma anual de atividades; (2) Busca ativa: sensibilização dos usuários, por meio de divulgação da oficina a ser implementada; (3) Caracterização das famílias participantes da oficina; (4) Identificação das

principais demandas socioassistenciais das famílias e do grupo; (5) Realização de palestras temáticas (atividades reflexivas) relacionadas às principais demandas identificadas; (6) Realização de reuniões de convivência para relatos de experiências; (7) Promoção de atividades socioculturais, buscando parcerias para a realização das mesmas; (8) Acompanhamento da evolução das famílias, por meio de visitas domiciliares; (9) Avaliação participativa da implantação das oficinas, por meio de pesquisas de satisfação com os usuários e colaboradores da unidade executora; (10) Registros de informações em sistemas de condicionalidades de programas sociais; (11) Elaboração de relatórios mensais; e (12) Participação em atividades de capacitação e outros eventos (datas comemorativas, palestras, conferências, conselhos municipais).

As palestras temáticas são atividades teóricas sobre as principais demandas socioassistenciais do grupo. Um dos temas mais importantes e sempre abordados no grupo era a questão das condicionalidades dos programas sociais, ou seja, o reforço de como manter os compromissos e a importância do não descumprimento destes. O acompanhamento sociofamiliar incluiu grupo de convivência para reflexões e trocas de experiências de cada família com diferentes problemas. As atividades socioculturais eram representadas por práticas para a estimulação dos grupos a se autodesenvolverem, se socializarem, ampliarem suas experiências, se sentirem agentes e não meros expectadores. As visitas domiciliares baseavam-se no acompanhamento da evolução das famílias, no diagnóstico da realidade da vida, que leva em conta as condições sociais e culturais dos sujeitos. Envolve a prática da observação conjugada à entrevista, buscando compreender o que muitas vezes não é falado e as relações entre os sujeitos envolvidos. O Quadro 1 apresenta uma caracterização das ações realizadas pela pesquisadora participante: relação de usuários envolvidos, de encontros, das temáticas desenvolvidas e de principais parcerias.

Quadro 1 – Atividades desenvolvidas pelo orientador social (durante o ano de 2012)

Grupos	Usuários (média)	Reuniões	Temas	Parceiros
“Bem-Me-Quer”	45	32	INSS, Nutrição, Meio ambiente, Autoestima, Educação, Currículo, Saúde bucal, Saúde mental, Drogas, Violência doméstica, Higiene	ESF, Previdência Social, Bombeiros, CEAT, CAPS, Guarda, CENPE, CREAS
Artesanato	15	30	Pinturas e confecções em pets, vidros, MDF, tecidos	-
Acompanhamento familiar (visitas)	140	4	Condicionalidades SICON	Gestor PBF

Fonte: Autores (2017).

Como registros das ações supracitadas, a Figura 4 apresenta uma reunião com o grupo “Bem-Me-Quer” do Renda Cidadã e do PBF sobre a temática de Meio Ambiente e Dengue (em 2012), ainda no CRAS antigo, e uma oficina de artesanato sobre o Natal (em 2012), no CRAS atual.

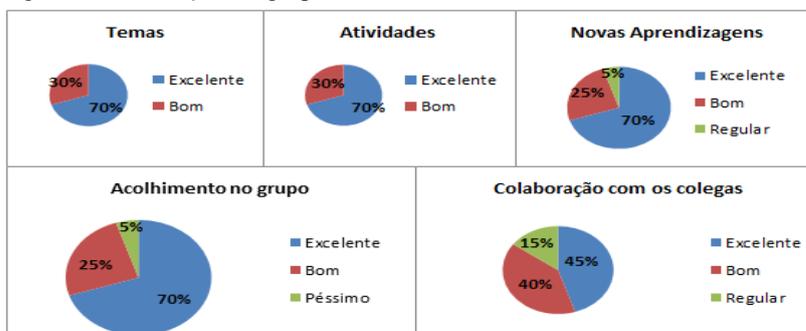
Figura 4 – Acompanhamento de grupos socioeducativos (reuniões e oficinas)



Fonte: CRAS PARQUE SÃO PAULO (2012).

Todo final de ano, ao término das atividades, é realizada uma avaliação sobre todas as reuniões. A Figura 5 mostra o contentamento do grupo com as ações executadas, classificando como sendo 100% excelente e bom os temas abordados e as atividades realizadas, além da alta porcentagem também quanto ao acolhimento, novas aprendizagens e colaboração entre os colegas. Em relação aos temas que mais se destacaram no ano de 2012, estão: pediatria, saúde bucal, saúde da mulher, doenças, acidentes domésticos e INSS, sendo que para o ano de 2013, o tema mais demandado foi sobre violência infantil.

Figura 5 – Avaliação do grupo “Bem-Me-Quer” sobre as atividades de 2012



Fonte: CRAS PARQUE SÃO PAULO (2013).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As famílias que demandam as ações do PAIF e do SCFV vivenciam situações como violência doméstica e psicológica; baixa escolaridade, e conseqüentemente, capacitação e qualificação; drogadição; abandono; em alguns, fome; dentre outras dificuldades. Tais problemas implicam em diversas questões: sociais, econômicas e de saúde. Nesse sentido, o CRAS é o espaço onde essas famílias encontram o acolhimento, a orientação e a transformação de suas realidades. Por meio de grupos de reflexão, reuniões de convivência social ou visitas domiciliares, é notável o quanto esses serviços ofertados são importantes e fazem diferença na vida dessas famílias.

Em relação às considerações sobre as atividades exercidas, manter o acompanhamento rotineiro pelas visitas domiciliares estabelecido por um cronograma semanal é fundamental para a criação e o fortalecimento de vínculos entre as famílias atendidas e o CRAS, além de uma maior efetividade nas orientações e nos encaminhamentos realizados. Quanto aos grupos, provocar debates e reflexões relacionados a temas atuais, importantes e necessários faz com que os usuários interajam e socializem mais, compartilhem experiências e conselhos, percebam os problemas de outras pessoas, da sociedade como um todo e busquem força para enfrentar os próprios, tenham otimismo para traçar e conquistar seus objetivos. Já as oficinas de artesanato, atrelam momentos de aprendizagem, desenvolvendo os potenciais das mulheres, e de lazer, este pelo diálogo ou um simples café que tomam em conjunto.

Apesar dos avanços da unidade analisada em relação à estrutura física, por exemplo, com a mudança de local no final de 2012, ainda há dificuldades que persistem no sentido de insuficiência de recursos financeiros e de pessoal, principalmente, para dar andamento a estes serviços relatados, pois não há um número suficiente de funcionários para a realização de visitas, de reuniões, de registros de acompanhamento das condicionalidades, e muitas vezes, há a falta de alimentos para completar o lanche para os grupos. Esses fatores implicam na gestão dos programas sociais, no desenvolvimento da autonomia dos usuários e na criação de vínculos com as famílias.

Por fim, a experiência enquanto orientadora social no CRAS Parque São Paulo de Araraquara comprovou a seriedade com que os profissionais neles atuam e o valor dos resultados que vem sendo alcançados, ou seja, atendimentos individuais, visitas domiciliares e institucionais, encaminhamentos à rede socioassistencial, reuniões e ações comunitárias,

palestras, oficinas e campanhas são atividades que estão contribuindo para o processo de autonomia e emancipação social das famílias. Contudo, investimentos em infraestrutura e corpo de funcionários, além de maior busca ativa e maior participação das famílias no planejamento das ações das unidades poderão proporcionar uma evolução na capacidade de ações efetivas dos equipamentos da PSB nos territórios de abrangência.

4 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de Orientações: PAIF e SCFV** - articulação necessária na proteção social básica. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2016.

_____. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009, aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Diário Oficial da União, 2009. 43 p.

CASTRO, F. J. R. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais**. Brasília/DF: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS, 2009. 56 p.

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS. 3. ed. **CRAS: Centro de Referência de Assistência Social**. Araraquara: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2011.

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS MARIA LUIZA. **Gestão e trabalho social do CRAS no município de Araraquara**. Araraquara: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2011.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez; 1986.

TRALDI, D. R. C. **Efetividades e entraves do Programa Bolsa Família no município de Araraquara/SP: um olhar sobre a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários**. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Centro Universitário de Araraquara, 2011. 192 p.

TRALDI, E. D. **CRAS: dando vida à região do Parque São Paulo**. Araraquara, SP: FCLAr/Departamento de Administração Pública, 2009. 52 p. Relatório de Estágio.