



**Fundação Perseu  
Abramo**



**Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais  
Programa de Mestrado Profissional**

**JOELLEN JULLYANE ROCHA FERREIRA MARTINS**

**CADÚNICO: caminho para intersectorialidade entre as políticas públicas.  
Um estudo de caso no município de Ipatinga/MG.**

**São Paulo  
2017**

**Joellen Jullyane Rocha Ferreira Martins**

**CADÚNICO: caminho para intersectorialidade entre as políticas públicas.  
Um estudo de caso no município de Ipatinga/MG.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Estado, Governo e Políticas Públicas da Fundação Perseu Abramo / Faculdade Latino-Americano de Ciências Sociais para obtenção de título de Mestre.

Orientador: Prof. Me. Laerte Fedrigo

**São Paulo**

**2017**

M386c Martins, Joellen Jullyane Rocha Ferreira  
CADÚNICO: caminho para intersetorialidade entre as políticas públicas.  
Um estudo de caso no município de Ipatinga-MG./ Joellen Jullyane Rocha  
Ferreira Martins.  
82 f. : il.

Orientador: Laerte Fedrigo.  
Dissertação (Mestrado) – Fundação Perseu Abramo, Faculdade Latino  
Americana de Ciências Sociais. Programa de Mestrado Profissional. São  
Paulo, 2017.

1. CadÚnico. 2. Políticas Públicas. 3. Política Nacional de Assistência  
Social. 4. Intersetorialidade. 5. Ipatinga / MG. I. Fedrigo, Laerte. II.  
Fundação Perseu Abramo, Faculdade Latino Americana de Ciências  
Sociais. Programa de Mestrado Profissional. III. Título.

CDU: 361

Dedico às famílias inscritas no CADÚNICO que participaram desta pesquisa e permitiram a realização deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi fruto de uma intensa jornada de aprendizagem, iniciada em 2014, com a aprovação no mestrado profissional, e cercada por anos conturbados na política nacional e intensos momentos de luta. Logo, os desafios foram muitos, diante de um nem sempre fácil caminho de construção de ideias, elaboração de conteúdos formais e busca de novas descobertas. Neste percurso tenho tanto a agradecer a muitas pessoas que ao longo da caminhada me ajudaram a prosseguir, pois esse trabalho, apesar de ter um formato de construção individual, foi feito a muitas mãos, por meio do carinho, companheirismo, incentivo, tempo, concessões a mim dedicados.

Agradeço, primeiramente a Deus pela oportunidade de subir mais um degrau em minha formação acadêmica. À Fundação Perseu Abramo pelo privilégio de integrar a primeira turma de mestrado profissional da instituição, e a Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais do Brasil pela parceria na promoção desse importante projeto. A todos os professores que compuseram a grade curricular do curso, que deixaram não apenas conhecimentos teóricos, mas nos enriqueceram com as práticas profissionais e de luta do dia a dia.

Aos meus colegas de turma deixo aqui o meu agradecimento carinhoso, cheio de saudades dos nossos bons momentos de interação regional, onde cada parte do Brasil se representava ali formando uma bela amizade. Em especial à Laís, companheira de estudo, de quarto e de alma.

Agradeço especialmente ao meu orientador Prof. Me. Laerte Fedrigo, pelo trato sempre amigável, incentivador e otimista, pelas fundamentais orientações para conclusão desta pesquisa por meio da dedicação de seu tempo. Sem ele nada disso seria possível.

Agradeço à Prefeitura Municipal de Ipatinga, principalmente à gestão da Política de Assistência Social do município, em razão de sua abertura para realização desta pesquisa, e a todos os servidores públicos, que se dispuseram de imediato a participar diligentemente deste estudo.

À minha vereadora, “chefe” e amiga, Lene Teixeira, agradeço pelo apoio para dedicar-me a este sonho e aos meus colegas da Câmara Municipal de Ipatinga, agradeço todo companheirismo e compreensão nos momentos de aperto com os prazos.

Aos meus familiares agradeço a preocupação diuturna em saber e acompanhar minha rotina. Aos meus sogros e cunhados pela compreensão da minha ausência em alguns momentos; à minha irmã por me lembrar diariamente da importância deste passo para minha carreira profissional; ao meu sobrinho pelo sorriso de cada dia; à minha querida mãe, Arlete, que ao meu lado está em todas as decisões, agradeço aos 110% de dedicação diária; à minha prima Jewsa, agradeço não só pela torcida, mas também pela participação na construção desta pesquisa, contribuindo na sistematização de dados, dedicando seu tempo sempre que eu precisava sem reclamar e nem ao menos pestanejar.

Ao meu marido, Marcos, agradeço o amor e exalto sua paciência nos meus dias difíceis, que mesmo sem um conhecimento técnico na área, expressava sua total confiança em minha capacidade. Agradeço também à minha filha Tereza, que ainda não chegou ao mundo, mas já merece meu obrigado por se comportar tão bem, me propiciando uma gravidez incrivelmente tranquila. Te amo filha!

A todas e todos que de alguma maneira estiveram comigo nesta caminhada, meu muito obrigado!

## RESUMO

O presente trabalho analisa a viabilidade do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO) atuar como instrumento que permita a intersetorialidade entre as políticas públicas e sociais. Objetiva levantar algumas questões e apontamentos acerca da utilização do CADÚNICO na perspectiva de sua efetividade, eficiência e eficácia nos atendimentos no âmbito da Política Nacional de Assistência Social nos municípios. Busca-se compreender os impactos da redemocratização brasileira e da implantação da Constituição de 1988 no contexto de construção das políticas sociais no Brasil, e também se aprofundou na legislação pertinente à formação da Assistência Social enquanto política pública de proteção social. Fundamenta-se em um estudo de caso na cidade de Ipatinga/MG, por meio do acesso a uma amostra de cadastros de atendimentos junto aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) da cidade. Foi possível constatar que o CADÚNICO tem cumprido seu papel de selecionar as famílias para os programas sociais, no entanto apresenta limites enquanto instrumento capaz de integrar intersetorialmente as políticas sociais no município.

**Palavras-chave:** CADÚNICO; Políticas Públicas; Política Nacional de Assistência Social; Intersectorialidade; Ipatinga / MG.

## ABSTRACT

This paper analyzes the capacity of the Cadastro Único for Social Programs of the Federal Government - CADÚNICO to act as an instrument that allows the intersectoriality between public and social policies. It aims to raise some questions and notes about the use of the CADÚNICO in the perspective of its effectiveness, efficiency and effectiveness in the consultations within the scope of the National Policy of Social Assistance in the municipalities. It sought to understand the impacts of the Brazilian redemocratization and the implementation of the 1988 Constitution in the context of the construction of social policies in Brazil, and also deepened in the legislation pertinent to the formation of Social Assistance as a public policy of social protection. It was based on a case study in the city of Ipatinga / MG, through the access to a sample of records of attendance at the Centers of Reference of Social Assistance (CRAS) of the city. It was possible to verify that the CADÚNICO has fulfilled its role of selecting the families for the social programs, nevertheless presents limits as an instrument capable of integrating intersectorially the social policies in the municipality.

**Keywords:** CADÚNICO; Public policy; National Policy on Social Assistance; Intersectoriality; Ipatinga / MG.



## RESUMEN

El presente trabajo analiza la capacidad del Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (CADÚNICO) actuar como instrumento que permita la intersectorialidad entre las políticas públicas y sociales. Objetivo en plantear algunas cuestiones y apuntes acerca de la utilización del CADÚNICO en la perspectiva de su efectividad, eficiencia y eficacia en las atenciones en el ámbito de la Política Nacional de Asistencia Social en los municipios. Se buscó comprender los impactos de la redemocratización brasileña y de la implantación de la Constitución de 1988 en el contexto de la construcción de las políticas sociales en Brasil, y también se profundizó en la legislación pertinente a la formación de la Asistencia Social como política pública de protección social. Se basó en un estudio de caso en la ciudad de Ipatinga / MG, a través del acceso a una muestra de catastros de atención a los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) de la ciudad. Es posible constatar que el CADÚNICO ha cumplido su papel de seleccionar a las familias para los programas sociales, sin embargo presenta límites como instrumento capaz de integrar intersectorialmente las políticas sociales en el municipio.

Palavras-chave: CADÚNICO; Políticas públicas; Política Nacional de Asistencia Social; Intersectorialidad

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI5 -	Ato Institucional 5
ARENA -	Aliança Renovadora Nacional
BPC -	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO -	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEAS -	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF -	Constituição Federal
CIB -	Comissões Intergestores Bipartite
CIT-	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS -	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS -	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS -	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS -	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
FNAS -	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF -	Índice de Desenvolvimento Familiar
IGD -	Índice de Gestão Descentralizada
LBA -	Legião Brasileira de Assistência
LOAS -	Lei Orgânica da Assistência Social
MDB -	Movimento Democrático Brasileiro
MDS -	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NIS -	Número de Identificação Social
NOB-RH -	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB-SUAS -	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONG-	Organizações Não Governamentais
OSCIP -	Organizações Sociais de Interesse Público
PAEFI -	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF -	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS -	Política de Assistência Social
PBF -	Programa Bolsa Família
PELC -	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PETI -	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB - Produto Interno Bruto  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMAS - Plano Municipal de Assistência Social  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
PT - Partido dos Trabalhadores  
SAS - Secretaria de Assistência Social  
SCU - Sistema de Cadastro Único  
SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social  
SUAS - Sistema Único da Assistência Social

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - População residente por faixa etária – Ipatinga – 2000 – 2010.....	36
GRÁFICO 2 - Percentual de crianças atendidas na rede educacional de Ipatinga- 2010.....	37
GRÁFICO 3 - Percentual de domicílios da área urbana com acesso à rede de abastecimento de água, à coleta de lixo e ao escoamento do banheiro e ou sanitário adequado – 2010 .....	38
GRÁFICO 4 - Participação dos setores econômicos no PIB de Ipatinga – 2009 .....	38
GRÁFICO 5 - Admitidos e desligados – Ipatinga – 2005 – 2012.....	39
GRÁFICO 6 - Distribuição das três principais causas externas de óbito, por tipo de causa – Ipatinga/MG – 2005 e 2010.....	40
GRÁFICO 7- Total de famílias regularmente cadastradas no CADÚNICO – Ipatinga/MG 2010 – 2015 .....	43
GRÁFICO 8 - Famílias entrevistadas inseridas nos Programas e/ou Serviços do CRAS.....	59
GRÁFICO 9 - Outras Políticas Públicas articuladas para intervenção das situações .....	62

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Composição das equipes mínimas de referência nos CRAS .....	31
QUADRO 2 - Composição das equipes mínimas de referência nos CREAS .....	32
QUADRO 3 - Dados concernentes ao CADÚNICO .....	33
QUADRO 4 - Localização dos CRAS de Ipatinga/MG e respectivos bairros de Abrangência .....	42
QUADRO 5 - Relatório anual de atendimentos dos CRAS- Ipatinga/MG 2013 – 2015.....	43
QUADRO 6 - Informações sobre as situações atendidas.....	45
QUADRO 7 - Resposta do usuário à pergunta se ele indica como satisfatório o atendimento que recebeu .....	49
QUADRO 8 - Resposta do usuário à pergunta se ele indica que, depois do atendimento do CRAS, os problemas por ele apresentados foram resolvidos/melhorados/encaminhados.....	50
QUADRO 9 - Resposta do técnico à pergunta se ele indica que as demandas do usuário foram atendidas .....	52
QUADRO 10 - Resposta do técnico à pergunta se as intervenções realizadas com a família se articulam com outros setores das políticas públicas, além da Assistência Social.....	53
QUADRO 11 - Resposta do técnico à pergunta sobre quais dados do CADÚNICO foram dispensáveis e quais foram indispensáveis para o atendimento da situação .....	53
QUADRO 12 - Resposta do técnico à pergunta se ele aponta o CADÚNICO como um instrumento efetivo .....	54
QUADRO 13 - Resposta à pergunta se o técnico aponta o CADÚNICO como um instrumento eficaz.....	54
QUADRO 14 - Resposta à pergunta se o técnico aponta o CADÚNICO como um instrumento eficiente.....	55
QUADRO 15 - Resposta do técnico à pergunta se ele julga que o CADÚNICO é um instrumento que possibilitaria a articulação das políticas públicas para o atendimento efetivo, eficiente e eficaz das demandas da população .....	55
QUADRO 16 - Respostas da equipe de gestores da Política de Assistência Social do município às perguntas sobre a importância do CADÚNICO .....	56

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>A chamada redemocratização do Brasil .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>A Constituição Cidadã e a Assistência Social como política pública de proteção social .....</b>	<b>21</b>
<b>2.3</b>	<b>O Cadastro Único nos Programas de Assistência Social do Governo Federal .....</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>AS PARTICULARIDADES DO CADÚNICO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE IPATINGA – MG .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1</b>	<b>A Política Municipal de Assistência Social em Ipatinga/MG .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2</b>	<b>A efetividade, a eficiência e a eficácia do CADÚNICO nos atendimentos dos CRAS do Município de Ipatinga/MG .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2.1</b>	<b><i>Informações sobre as situações atendidas .....</i></b>	<b>44</b>
<b>3.2.2</b>	<b><i>Coleta de informações junto aos usuários .....</i></b>	<b>48</b>
<b>3.2.3</b>	<b><i>Coleta de informações junto aos profissionais que atenderam as situações .....</i></b>	<b>51</b>
<b>3.2.4</b>	<b><i>Coleta de informações junto à equipe de gestores da Política Assistência Social do município .....</i></b>	<b>56</b>
<b>3.3</b>	<b>O potencial do CADÚNICO como instrumento de interface entre as políticas públicas .....</b>	<b>56</b>
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>71</b>
	<b>ANEXO A - ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....</b>	<b>74</b>
	<b>ANEXO B - FOLHA RESUMO .....</b>	<b>80</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O enfoque deste trabalho é analisar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal- CADÚNICO como um instrumento capaz de servir intersetorialmente as políticas públicas municipais. A proposta da pesquisa é avaliar a forma como o CADÚNICO é utilizado no município, e se esta ferramenta tem sido ponte para um atendimento integrado ao público alvo.

A pesquisa surge pelo desafio de tornar as políticas públicas conectadas, e reduzir a evidente fragmentação presente no processo histórico das políticas sociais brasileiras. Como bem expõem Carvalho, Guimarães e Salles (2002), os problemas sociais estão interligados entre si, de forma que o conjunto de ações setorializadas e fragmentadas reduz sobremaneira sua eficácia, e os já poucos recursos disponíveis se dispersam, promovendo ações ineficientes. Assim, acrescentam, “dada a inserção subordinada no governo que geralmente caracteriza as políticas sociais, a desarticulação enfraquece tremendamente a área” (CARVALHO, GUIMARÃES E SALLES, 2002, p. 44).

Vale ressaltar que o decreto federal 6.135, de 26 de junho de 2007, dispõe sobre o CADÚNICO e define em suas diretrizes uma atuação pautada na “integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (art. 2º), promovendo “a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam” (art. 3º), no intuito de “fomentar o uso do CADÚNICO por outros órgãos do Governo Federal, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nas situações em que seu uso não for obrigatório” (art. 5º). (BRASIL, 2007). Neste contexto, propõe-se apresentar o CADÚNICO como recurso para contribuir com o diálogo entre as políticas públicas, de forma a considerar a intersetorialidade como método de trabalho. “A intersetorialidade deve ser entendida como um modelo de gestão que tem como valor fundamental a totalidade do cidadão e da família, quanto à oferta a serviços públicos e acesso a direitos sociais.” (SANTOS, 2011, p.27).

O objetivo deste estudo é buscar as relações existentes entre a utilização do CADÚNICO e a efetividade, eficiência e eficácia nos atendimentos no âmbito da Política Nacional de Assistência Social no Município de Ipatinga/MG e discutir o potencial desse instrumento para o atendimento integralizado de todos os programas sociais no campo das políticas públicas. Porquanto, busca respostas às

seguintes questões: existe associação positiva entre a utilização do CADÚNICO e a efetividade, eficiência e eficácia nos atendimentos no âmbito da Política Nacional de Assistência Social no Município de Ipatinga/MG? Pode-se falar do potencial desse instrumento para o atendimento integral e intersetorial de todos os programas sociais no campo das políticas públicas? A hipótese é que o CADÚNICO atua como um instrumento efetivo, eficiente e eficaz de atendimento no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, apresentando-se com potencial para o atendimento intersetorial de todos os programas sociais no campo das políticas públicas no Município de Ipatinga/MG.

O trabalho foi organizado em dois itens. O primeiro discute sobre os impactos da redemocratização do Brasil na produção das políticas sociais brasileiras, os processos de concepção da Constituição de 1988, e o contexto de formação da Assistência Social desde sua origem até sua constituição como política pública de proteção social. Por fim, discorre sobre a construção do CADÚNICO como instrumento de inserção das famílias nos programas sociais.

O segundo discorre sobre as particularidades do CADÚNICO na execução da Política Nacional de Assistência Social em Ipatinga/MG. Propõe uma avaliação acerca da efetividade, eficiência e eficácia do CADÚNICO nos atendimentos no âmbito do Sistema Único da Assistência Social no município, além das potencialidades e limites do mesmo como instrumento para o atendimento integral e intersetorial de todos os programas sociais no campo das políticas públicas no município.

Para atingir os objetivos propostos, as técnicas utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, com leitura de livros, artigos especializados e legislação pertinente; a pesquisa documental, por meio do acesso a uma amostra de cadastros de atendimentos junto aos Centros de Referência da Assistência Social- CRAS da cidade; e a pesquisa de campo, por meio de uma abordagem qualitativa junto aos assistentes sociais e psicólogos que atenderam os casos selecionados, com vistas a analisar a efetividade, a eficiência e a eficácia do CADÚNICO nos atendimentos realizados, bem como o potencial desse instrumento para o atendimento integral e intersetorial de todos os programas sociais no campo das políticas públicas no Município.

Como a natureza da pesquisa é qualitativa, os dados foram trabalhados considerando o fenômeno dentro do seu ambiente, razão pela qual se pautou por



um estudo exploratório, com vistas à formulação de questionamentos e hipóteses testáveis, cujo propósito central foi esclarecer e desenvolver ideias e conceitos. Optou-se por realizar um estudo de caso no Município de Ipatinga/MG, a partir dos cinco CRAS presentes na cidade. A coleta de dados foi feita por meio do que se denomina triangulação que, de acordo com Yin (2001), é uma boa opção quando o objeto de análise é feito por meio do estudo de caso, pois permite o uso de várias fontes de evidências, diante da necessidade da diversificação na coleta de dados.

A pesquisa de campo utilizou a técnica da entrevista semiestruturada, realizada junto a usuários dos serviços dos CRAS, os técnicos de referência e a gestão municipal de Assistência Social, dividindo-se em quatro eixos: informações sobre a situação atendida, informações junto ao profissional que atendeu a situação, coleta de informações junto ao usuário e coleta de informações junto à equipe de gestores da Política de Assistência Social do Município. A avaliação dos dados, por sua vez, foi baseada no método de análise de conteúdo, cujo princípio norteador é clarear características e significados, tendo por objetivo “enriquecer a leitura e ultrapassar as incertezas, extraindo conteúdos por trás da mensagem analisada” (OLIVEIRA, 2011, p. 46). Porquanto, definiram-se como conteúdo, tanto os dados levantados na pesquisa de campo, como os documentos analisados em seu referencial teórico.

Por fim, nas considerações finais, procura-se fazer uma síntese do que foi desenvolvido ao longo do trabalho. Buscou-se uma interseção entre os eixos temáticos em cada capítulo, de forma a demonstrar os elementos que fortalecem a hipótese. Essas são inquietações que estão apenas no começo, que estão em constante transformação, mas que darão base a futuras pesquisas.

## **2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL**

### **2.1 A chamada redemocratização do Brasil**

Neste item a chamada redemocratização brasileira é entendida como o processo de recondução do país nos trilhos da democracia perdida no período denominado ditadura militar (1964-1985).

A ditadura militar foi marcada por um golpe civil-militar que depôs o presidente eleito Joao Goulart em 1964, instaurando a permanência dos militares no poder ao longo de 21 anos. Este período foi caracterizado, principalmente, pelo fim das eleições por voto direto e pela instituição do bipartidarismo, que definia 2 partidos políticos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) - partido da situação - e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) - oposição fictícia. Outra forte marca do regime era a coerção, onde direitos civis eram cerceados, imprensa reprimida e atos institucionais implementados para que o poder decisório se restringisse ao governo militar (KINZO, 2001).

O fim da ditadura e a volta do Brasil à democracia foi um período de transição que se iniciou no governo Geisel em 1974 e se estendeu até 1989, com a eleição de Fernando Collor de Mello para presidente da república, o primeiro presidente a ser eleito por voto popular após 25 anos.

De acordo com Kinzo (2001) esse período de transição foi marcado por momentos importantes. O primeiro deles foi a ascensão de Geisel à presidência da república em 1974. Num contexto caracterizado pelo conflito dentro das forças armadas, entre aqueles que faziam coro com a distensão e a ala dos linha-dura que faziam frente à manutenção do regime militar, e pela crise econômica marcada pela aceleração da inflação e aumento da dívida externa, o MDB conquistou diversas cadeiras em importantes estados nas eleições para o Congresso Nacional. Em face disso, Geisel anunciou a abertura política, embora deixando claro que a liberalização se daria de forma "lenta, gradual e segura". Como ilustram Kinzo (2001), logo se percebeu que a abertura proposta por Geisel não era um recuo dos militares favoráveis à volta às práticas democráticas, mas uma estratégia macabra com o objetivo de manter o controle diante de um contexto que tornara a redemocratização um processo inevitável.

Outro momento importante dessa transição, segundo os dois autores, ocorreu em 1978, quando Geisel revogou o Ato Institucional 5- AI5. A revogação do AI5 pôs fim a um dos principais instrumentos contra a democracia, já que o mesmo, garantia amplos poderes ao presidente militar, como intervenção nas decisões do Congresso, cassação de parlamentares, cessação de direitos, proibição de manifestações de cunho político e prática de censura (KINZO, 2001).

A sucessão presidencial de 1979, que tornou João Figueiredo presidente do Brasil, também foi um marco importante da transição. Segundo Kinzo (2001), algumas medidas adotadas por ele fizeram avançar a liberalização. Uma delas foi a lei da anistia, que mesmo restrita garantiu a volta de presos e exilados políticos ao cenário brasileiro. A outra foi a nova lei partidária, que apesar de servir de estratégia para dividir a oposição, ampliou a criação de novos partidos políticos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores- PT.

Na esteira desse processo, mais precisamente em 1982, ocorreram eleições diretas para governadores dos estados. A conjuntura era marcada por intensa crise econômica, agravada pela pressão inflacionária e pelo aumento do desemprego, além de fortes protestos populares sucedidos por greves e manifestações organizadas pelos movimentos populares. Apesar dos militares manterem a maioria no colégio eleitoral, a oposição (principalmente o Partido do Movimento Democrático- PMDB) avançou no número de cadeiras tanto para governadores, quanto para senadores e deputados.

Sob forte pressão social, num movimento que ficou conhecido como Diretas-Já, em 1984 uma emenda do deputado Dante de Oliveira (PMDB) propõe eleições diretas para presidente no Brasil. Num momento marcado por profunda insatisfação popular, milhares de pessoas foram às ruas, juntamente com partidos políticos de oposição, lideranças sindicais, civis, artísticas, estudantis e jornalísticas, reivindicando que a emenda fosse aprovada e o presidente fosse escolhido pelo voto direto. Como a Emenda Dante de Oliveira<sup>1</sup> foi rejeitada no Congresso Nacional, demonstrando o controle exercido ainda pelo regime, a eleição para presidente em 1985 ocorreu pela via do colégio eleitoral, ocasião em que o PMDB, estrategicamente, lançou-se de alianças com os dissidentes do governo militar e

---

<sup>1</sup> A emenda Dante de Oliveira não passou na Câmara dos Deputados. Foram 298 votos a favor, 65 contra, 3 abstenções e 113 deputados que não compareceram a votação. Eram necessários dois terços para aprovar a alteração á constituição para Diretas Já, isto é, faltaram 22 votos.

conseguiu entrar para disputa da sucessão de Figueiredo, com Tancredo Neves candidato a presidente, tendo José Sarney como vice. Tancredo saiu vitorioso, mas morreu antes da posse, tornando Sarney o novo presidente do Brasil, dando início à Nova República<sup>2</sup>. Além da falta de respaldo popular, o governo Sarney trazia consigo vários complicadores, especialmente a forte crise econômica e social que se avolumava.

Não obstante, iniciava-se ali uma nova e imprescindível fase para a retomada da democracia brasileira. Como lembra Kinzo (2001), além de instituir condições livres de participação e contestação por meio da revogação das medidas que limitavam o direito de voto e de organização política, o período foi marcado pela promulgação da Constituição de 1988. Apesar das falhas, a nova Carta Magna representou um avanço significativo, uma vez que os mecanismos da democracia representativa foram garantidos, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou o poder em consequência do fortalecimento do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da liberdade de organização partidária. Do âmbito social, “significou importantes avanços nos direitos trabalhistas e nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista” (Castro<sup>3</sup>, 1993 apud Kinzo, 2001, p. 08). Como coroamento desse processo, em 1989, setenta e dois milhões de eleitores foram às urnas para eleger o presidente da República, pondo fim à transição democrática brasileira.

A redemocratização brasileira foi um processo complexo, marcado por um contexto de crise econômica e insatisfação popular que colaboraram com o desgaste do regime militar, levando ao processo de abertura e liberalização política, onde, indiscutivelmente, o baluarte desse processo foi a promulgação da Constituição de 1988, uma vez que foi por meio dela que instrumentos de cidadania e de garantia de direitos foram institucionalizados.

A redemocratização favoreceu a elaboração de uma Constituição baseada em um processo de luta e participação dos setores que se dedicavam a questão social. Por traduzir avanços sociais, especialmente pelo reconhecimento como direitos o

---

<sup>2</sup> Termo utilizado para denominar o restabelecimento do governo civil, mesmo que resultado de um acordo entre setores moderados da oposição e dissidentes do regime militar.

<sup>3</sup> CASTRO, M.H.G. Democratic transition and social policy in Brazil: some dilemmas in the agenda of reforms. In: KINZO, M.D.G. (Ed.). **Brazil: the challenges of the 1990s**. Londres, British Academic Press, 1993.

acesso à saúde, à assistência social, à previdência, moradia, educação, segurança e lazer, a implicação desse processo de construção trouxe consigo a denominação de “Constituição Cidadã” para a Carta Magna de 1988. Essas conquistas estão fortemente ligadas à incorporação da seguridade social em seu texto, pois é a partir dela que o sistema de proteção social foi estabelecido. Como afirmam Boschetti e Salvador:

As reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores na década de 1980, em período de redemocratização no país, provocam a incorporação, pela Constituição Federal- CF, de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos. Um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2009, p. 52).

A inclusão da seguridade social em um dos capítulos da Constituição Federal (CF) permitiu a inovação do sistema de proteção social brasileiro. Segundo Senna e Monnerat (2008), isso foi possível porque ela rompeu com o modelo clássico e incorporou a garantia de direitos e de cidadania baseados no princípio da universalidade e responsabilização do Estado como gestor e financiador de políticas sociais. Como reforça Lobato (2009), por meio da CF de 1988 a cidadania ultrapassou o conceito da nacionalidade, de modo que o cidadão passou a ser reconhecido como integrante da comunidade possuidor de direitos universais e as políticas públicas concebidas enquanto papel do Estado de prover o bem-estar dos indivíduos e da coletividade. Não por outra razão, o seu artigo 194 apresenta a seguridade social da seguinte maneira:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. VIII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

Fleury (2004) parece corroborar com a tese de Lobato (2009) no que diz respeito aos avanços quanto à seguridade social. Para ele, a Constituição Cidadã inovou na organização dos setores componentes da seguridade social, subordinando-os aos princípios da participação social e da descentralização político-administrativa. Ou seja, o novo formato das políticas sociais poderia “[...] aprofundar o duplo movimento de democratização, qual seja, desde o nível central em direção ao nível local e desde o estado em direção à sociedade.” (FLEURY, 2004, p. 5).

## **2.2 A Constituição Cidadã e a Assistência Social como política pública de proteção social**

No Brasil, a assistência social sempre esteve marcada por ações de cunho religioso, voltada a “carentes”. De acordo com Lonardone, Gimenes e Santos (2006), esta concepção marcou o histórico da benemerência e da política do favorecimento de um em detrimento do outro. Segundo eles, essas práticas pautadas pela “solidariedade social” foram reconhecidas e incorporadas pelo Estado por meio de suas ações.

A partir do Governo Vargas, a assistência social começou a ganhar contornos regulacionistas, com a criação, em 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social- CNSS, que passa a avaliar a concessão de auxílios e benefícios às entidades que prestam serviço de “amparo social”. Logo depois, mais precisamente em 1942, é instituída a Legião Brasileira de Assistência- LBA, que segundo Sposati (2004), reúne organizações que prestam assistência como ato de boa vontade e não de direito. Em 1969 a LBA é substituída pelo Ministério de Previdência Social, que cria a Secretaria de Assistência Social- SAS, cujo caráter é consultivo e tem como função formular políticas para enfrentamento da questão da pobreza (MESTRINER, 2001). Na esteira desse processo, a questão social foi se incorporando ao cotidiano brasileiro, produzindo maiores discussões e envolvimento dos movimentos sociais e populares e, diante de derrotas e vitórias, a assistência social foi se constituindo, mesmo que de maneira dicotômica, tanto a partir de um histórico clientelista que não foge a história do país, quanto de um espaço de luta para rompimento de práticas tutelares.

Com a Constituição Cidadã de 1988, além de integrar o tripé da seguridade social, juntamente com as políticas de previdência social e saúde (art. 194), a Assistência Social é conceituada e organizada a partir dos artigos 203 e 204. O

primeiro define a quem a assistência será prestada e o segundo estabelece as fontes de recursos e as suas diretrizes. A citação a seguir reforça o argumento:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, art. 203 e 204).

Acrescenta-se que a Assistência Social afiançada pela CF de 1988 contraria o conceito anterior, segundo o qual a população atendida pela assistência era “marginal e carente”. Atribuir essas características aos beneficiários seria o mesmo que torná-los vítimas, atribuindo o fator pessoal a suas demandas em lugar de compreender que elas ocorrem devido a uma estrutura social colocada (SPOSATI 2004). A partir da Constituição Cidadã, o atendimento passou a ser baseado na situação de risco e vulnerabilidade do beneficiário.

Como desdobramento das lutas sociais em prol de uma política pública de assistência, foi sancionada, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, que permitiu a operacionalização dos princípios e diretrizes presentes na CF de 1988, promovendo uma nova perspectiva para a Assistência Social no Brasil. Ou seja, a LOAS foi promulgada para regulamentar aspectos constitucionais, estabelecendo normas, critérios e objetivos que organizam a Assistência Social (BREVILHERI; PASTOR, 2013). Tanto é verdade que em seu artigo primeiro, a LOAS estabelece:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Para Sposati (1995), a LOAS inova ao afirmar que a Assistência Social é um direito não contributivo, apontando a necessidade de integrar o social e o econômico, possibilitando um novo arranjo institucional da Assistência Social como responsabilidade estatal de promover espaço para a defesa de direitos e atenção

das necessidades sociais dos mais pobres. Por isso traz como objetivo a proteção à família, o amparo às crianças e adolescentes, a integração dos usuários ao mercado de trabalho, o cuidado às pessoas com deficiência e a garantia de um salário mínimo aos idosos e pessoas com deficiência sem condições de prover suas necessidades básicas. Neste sentido, ela “[...] expressa uma mudança fundamental na concepção da Assistência Social que se afirma como direito e como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade em que vive grande parte da população brasileira.” (YAZBEK, 1998, p. 55).

Para Yazbek (2005), a implementação dessa mudança na Assistência Social não seria possível senão pela integração com outras políticas sociais, pela descentralização político-administrativa e participação da sociedade. Assim, por conta da LOAS, a Assistência Social passou a se organizar com base em três diretrizes. A primeira delas é a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo, a segunda é a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio dos Conselhos, Conferências e Fóruns. Por fim, a primazia do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera governamental (BRASIL, 1993). A Assistência Social passa a se configurar, portanto, como possibilidade de reconhecimento da legitimidade das demandas de seus usuários, abrindo espaço para seu protagonismo e exigindo que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito da garantia de cidadania e acesso a direitos, sob a ótica de reponsabilidade do Estado.

Vale dizer que a LOAS dispõe também sobre o financiamento da Assistência Social, no que tange aos recursos da União, dos estados e dos municípios para promoção dos serviços, programas, projetos e benefícios. Para isto instituiu o Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS e prevê sua gestão (e da Política Nacional de Assistência Social) por órgão da Administração Pública sob a orientação do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS. Vale ressaltar que como condição para repasse de recursos federais, os estados e municípios deverão instituir o Conselho de Assistência Social (composto paritariamente entre governo e sociedade civil), o Fundo de Assistência Social (com orientação e controle do respectivo Conselho de Assistência Social) e o Plano de Assistência Social (BRASIL, 1993).

Mas os avanços não pararam por aí. As determinações da LOAS, combinadas com as lutas sociais, foram dando corpo, subsídios concretos, criando



condições para que a Assistência Social se constituísse como uma política pública. Decorre desse processo a criação da Política Nacional de Assistência Social- PNAS para efetivamente concretizar as determinações da LOAS. Conforme Yezbek (2012), aprovada em outubro de 2004, por ocasião da IV Conferência do CNAS, a PNAS foi concebida após forte debate e consolidada como política para nortear a implementação do Sistema Único da Assistência Social- SUAS, com o intuito de incluir as demandas da sociedade brasileira no tocante à responsabilidade política, clarificando suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL. PNAS, 2004). Nestes termos, como lembra Yazbek (2012), a PNAS ampliou o escopo de usuários alcançados pela política social, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como o idoso, o adolescente, a população em situação de rua, entre outros), passando a caracterizar como público usuário.

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

Em seu bojo, portanto, a PNAS estabeleceu que a Assistência Social seja uma política pública que necessita atuar integrada às políticas setoriais, atentando-se para as questões territoriais, a garantia dos mínimos sociais, o enfrentamento das contingências e a universalização dos direitos sociais. Como lembram Lemos e Ribeiro (2012), o SUAS viria para operacionalizar a Política de Assistência, de maneira a normatizar a Proteção Social, buscando a promoção da qualidade do atendimento, elaboração de indicadores e resultados, formatação dos serviços prestados e consolidação da rede socioassistencial. Neste contexto, a PNAS tem como objetivos.

[...] prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural e assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 33).

Desde a I Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 1995, havia deliberações para implementação de um sistema único na área da assistência. No entanto, como afirma Sposati (2006), foi em julho de 2005 que a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social- NOB-SUAS foi aprovada, estabelecendo as diretrizes de funcionamento do SUAS. Desde então, os serviços ofertados por meio do SUAS se fortaleceram na Proteção Social, na Defesa Social Institucional e na Vigilância Socioassistencial, que são disposições que se apresentam como funções PNAS.

A Defesa Social e Institucional diz respeito à articulação da Assistência Social com outras Políticas Públicas para garantia de direitos do cidadão, a partir de projetos e programas de uma rede socioassistencial consistente, operacionalizada em locais próprios, que permita o acesso a direitos fundamentais e também a denúncia de violação dos mesmos. A Vigilância Socioassistencial está relacionada à capacidade dos atores responsáveis pela gestão de conhecer a realidade do território, compreendendo a situação em que aquela população se encontra, levantando e monitorando a condição de vulnerabilidade social e risco pessoal presentes (BRASIL. NOB-SUAS, 2005).

A Proteção Social, por sua vez, tem como objetivo prevenir e minimizar o impacto das contingências sociais e naturais sobre a vida, a família e a dignidade humana, por meio de ações, serviços, programas e benefícios oferecidos pelo SUAS. Baseia-se nos princípios da matricialidade familiar, que entende a família como núcleo base do convívio e da possibilidade de autonomia do indivíduo e da territorialização, que compreende o território a partir de fatores sociais e econômicos que interferem na situação do sujeito e sua família, formando condições de vulnerabilidade e risco pessoal e social (BRASIL. NOB-SUAS, 2005).

Diante dos seus objetivos, a PNAS normatiza a Proteção Social, organizando-a em níveis (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial) e em subníveis (Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade). A Proteção Social Básica é destinada a população que se encontra em vulnerabilidade social. Ela tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Propõe ainda o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, com atendimento integral, organizados em redes (BRASIL. PNAS, 2004). Executados nos

Centros de Referência de Assistência Social- CRAS, em outras unidades básicas e públicas de assistência social e de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS<sup>1</sup>, os serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Social Básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantirem a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superarem as condições de vulnerabilidade e prevenir situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articularem aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

A Proteção Social Especial subdivide-se em Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. A primeira oferece atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. A instituição responsável por esse tipo de proteção é o Centro de Referência Especializado da Assistência Social- CREAS, que promove a orientação e o convívio sócio familiar e comunitário. Diferencia-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos (BRASIL, 2004). Já na Proteção Social de Alta Complexidade os serviços são voltados para famílias e indivíduos que se encontram sem referência, em situação de ameaça e precisando ser retirados da convivência familiar ou comunitária. Eles objetivam a proteção integral ao indivíduo como moradia, alimentação e higienização (BRASIL, 2004).

Nesta perspectiva, em 2011, a LOAS foi modificada por meio da lei 12.435, incorporando o SUAS como modelo de sistema de atuação dentro da Política de Assistência Social- PAS. A partir de então, como dispõe o seu art. 6º:

[...] a gestão das ações vinculadas a esta política ficaria ordenada sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, o SUAS, cujos objetivos seriam: I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º - C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011).

Para atuação dentro do SUAS foram definidos parâmetros de funcionamento a partir de tipos e níveis de gestão, de instâncias de articulação, pactuação e deliberação, além do financiamento e co-financiamento da política de Assistência Social. No que se refere à gestão, a Assistência Social foi dividida em quatro tipos: gestão da união, gestão estadual, gestão do distrito federal e gestão municipal, definindo-se os aspectos concernentes às responsabilidades de cada um destes entes na manutenção da Política de Assistência.

No município, a gestão se subdivide em 3 níveis: gestão inicial, gestão básica e gestão plena, que é definida por meio de requisitos e responsabilidades a serem cumpridas. A Gestão inicial se dá quando o município não está habilitado à gestão plena ou à básica. Sendo assim receberá recursos da união, tendo como requisito a alocação de recursos próprios no Fundo de Assistência para Ações de Proteção Social Básica e como responsabilidade a inserção de famílias em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único, de acordo com os critérios do Programa Bolsa Família. A Gestão Básica prevê que o município é responsável pela gestão da proteção social básica, assumindo a organização das ações de prevenção em situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Desta forma, fica ao gestor municipal a atribuição da oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada- BPC e dos programas de transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. Já na Gestão plena, o município tem a responsabilidade de gerir a Assistência Social na totalidade de suas ações, isto é, no financiamento pelo Fundo Nacional de Assistência Social, seja no repasse direto aos usuários, ou, daqueles originados da isenção de tributos em razão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social- CEAS (BRASIL. NOB-SUAS, 2005).

Para que haja a descentralização político administrativa, como previsto na LOAS e na PNAS, é necessário instancias de articulação, pactuação e deliberação fortalecidas. As Comissões Intergestores Bipartite- CIB, organizadas em âmbito estadual, e a Comissão Intergestores Tripartite- CIT, organizada em âmbito federal são as duas instâncias de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Segundo a NOB-SUAS (BRASIL, 2005), essas instâncias atuam em espaços abertos, participativos e propositivos, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, a fim de

articular a Política de Assistência Social. Embora não sejam deliberativas, são responsáveis pelos acordos que possibilitam a operacionalização da política de assistência. A exemplo dos Conselhos de Assistência Social as Conferências de Assistência Social também atuam como instâncias deliberativas, com a função de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS.

A Lei 12.435 estabeleceu também a forma de financiamento da Assistência Social, que, conforme reza o seu artigo 28, parágrafo 3º, deve ser feito por meio do cofinanciamento das esferas de governo, encarregadas de alocar recursos nos Fundos Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social para a devida,

[...] operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política. A gestão desses fundos, por sua vez, caberia ao órgão público responsável pela coordenação da política de assistência, 'sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social' (BRASIL, 2011).

Para efeito da operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização foram implementados serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social. O primeiro deles foi o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Instituído pelo Art. 24 da Lei 12.435/11, o PAIF integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada nos CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Outra modalidade foi o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos- PAEFI. Ofertado pela Proteção Social Especial, o PAEFI apresenta os serviços de orientação e acompanhamento de famílias com risco ou em situação de violação de direitos, "articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos", tendo como principal equipamento de oferta o CREAS (BRASIL. Lei 12 435, 2011, art. 24b).

Além dos dois serviços citados anteriormente, a Lei 12.435 faz referências ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI e ao Benefício de Prestação Continuada- BPC. O primeiro é um programa de transferências de renda para

famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho. De abrangência nacional e desenvolvida em articulação das três esferas de governo com a sociedade civil, tem como objetivos identificar crianças e adolescentes em situação de trabalho, inserir seus dados no CADÚNICO e contribuir para que elas saiam dessa condição deplorável (BRASIL, 2011). O segundo é um serviço assistencial disponibilizado para idosos com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiência que comprova incapacidade para o trabalho, que não apresentam meios de sustento pessoal e familiar. Para esses usuários a Lei 12.435 prevê um salário mínimo mensal nos termos do seu art. 20, parágrafos de 1 a 6 (BRASIL, 2011).

Antes mesmo da promulgação da Lei 12.435, mais precisamente em 2004, o Governo Federal tinha instituído, por meio da Lei 10.836, o Programa Bolsa Família-PBF, unificando todos os programas de transferência de renda existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Bolsa Gás, entre outros), beneficiando indivíduos e famílias de baixa renda em situação de pobreza ou extrema pobreza. Em seu Art. 2º., a Lei 10.836 define os tipos de benefício e o perfil das famílias beneficiárias, nos seguintes termos:

Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento: I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011); III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família; IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013) a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013) b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita (BRASIL, 2004).

A seleção das famílias beneficiárias do PBF é feita pelos municípios, de forma automatizada, por meio dos dados do CADÚNICO. O critério utilizado para seleção é a renda e as famílias incluídas no programa precisam cumprir certas condicionalidades. O acompanhamento da saúde das mulheres e a matrícula das crianças no ensino regular são duas delas.

Diante da gama de programas, serviços e projetos instituídos pela PNAS e operacionalizados pelo SUAS, tornou-se fundamental a constituição de uma legislação que privilegiasse os trabalhadores da política de assistência social e, acima de tudo, incorporasse critérios de equipe mínima, qualificação, infraestrutura e capacitação para efetivação do atendimento qualificado ao usuário que acessa a rede socioassistencial. Para além das exigências advindas da reformulação da política, o contexto no qual a assistência social se constituiu ao longo dos anos impôs a consolidação de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos- NOB-RH para minimizar (extinguir) os efeitos negligentes aos profissionais da área, uma vez que historicamente a área foi marcada pelo trabalho voluntário e diretamente relacionada ao serviço religioso, distanciando o reconhecimento profissional da atuação com cidadãos de direitos e fortalecendo a visão do trabalho como caridade aos mais necessitados.

Como afirma Ortolani (2011), outro fator preponderante para o sucateamento do trabalhador da assistência social foi o desmonte do Estado, fruto da ideologia neoliberal incorporada em meados dos anos 1990, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, com a denominada reforma gerencial do Estado, que objetivava desresponsabilizar o Poder Público no tocante ao financiamento e operacionalização das ações de proteção social, passando ao setor privado, principalmente às Organizações Não Governamentais- ONG's e Organizações Sociais de Interesse Público- OSCIP's, a condução das políticas sociais. Esta prática afetou diretamente os trabalhadores da área, por meio de contratações terceirizadas, que não garantiam os direitos trabalhistas e estabilidade na carreira, trazendo um legado de descontinuidade da política e pouco vínculo do trabalhador com sua função.

Vale dizer, portanto, que a NOB-RH/SUAS é compatível com o processo de reestruturação do setor público na área da Assistência Social, devido, principalmente, aos marcos regulatórios do período, como a aprovação da PNAS e o fortalecimento do SUAS como sistema operante. Aprovada em 2006, a NOB-RH/SUAS instaurou a gestão do trabalho como ponto estratégico na consolidação da PNAS e do SUAS, tratando a estruturação e valorização dos trabalhadores como fator preponderante para a qualidade dos serviços prestados à população, bem como para o fortalecimento do SUAS como eficaz em suas ações. Nesse sentido, estabeleceu que a oferta de serviços na área da Assistência Social deve estar balizada pelo compromisso ético dos profissionais, onde o exercício da função esteja

voltado para impulsionar o potencial do usuário, possibilitando a sua emancipação. Para tanto, a gestão do trabalho no SUAS deve abarcar.

Novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação do desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos (BRASIL, 2005, p. 103).

Um dos princípios trazidos pela NOB-RH/SUAS trata da contratação dos trabalhadores para atuarem no SUAS. Como afirma Berwig (2013), além da qualificação dos serviços prestados, ela enfatiza a formação de equipes de referência para compor o quadro de trabalho do SUAS:

[...] constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (BRASIL. NOB-RH, 2011, p.27).

**Quadro 1 - Composição das equipes mínimas de referência nos CRAS**

<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>	<b>Médio, Grande, Metr�pole e DF</b>
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: BRASIL. NOB-RH, 2011, p. 32.

Além de conceituar as equipes de referência apropriadas ao trabalho no SUAS, a NOB-RH/SUAS especifica critérios para contrata o e composi o do quadro de trabalhadores. Nestes termos, estabelece o concurso público como via de acesso à carreira e que para fazer parte das equipes de referência dos serviços, o profissional técnico precisa preencher uma série de requisitos e características, entre as quais fazer parte de “profissões regulamentadas em Lei, com a existência de conselho profissional, responsável pela fiscaliza o do exercício profissional”



(BRASIL, 2011. p.32). Ademais, estabelece a composição das equipes mínimas de referência nos serviços de Proteção Social Básica (CRAS) e naqueles de Proteção Social Especial de Média Complexidade (CREAS), conforme pode ser visto nos quadros 1 e 2.

**Quadro 2 - Composição das equipes mínimas de referência nos CREAS**

<b>Municípios em Gestão Inicial e Básica</b>	<b>Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais</b>
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: BRASIL, 2011, p.35.

### **2.3 O Cadastro Único nos Programas de Assistência Social do Governo Federal**

Em julho de 2001 foi instituído o decreto federal nº 3.877, que criou um Cadastro Único para Programas Federais, o CADÚNICO. De acordo com Falcão e Costa (2014), o decreto federal tinha o intuito de reunir todos os benefícios até então existentes em uma única forma de acesso (o cadastramento único), cuja utilização seria obrigatória em todos os municípios do Brasil (FALCÃO E COSTA, 2014). O objetivo era iniciar um processo de informatização, identificando por meio deste sistema a situação de pobreza da população brasileira, utilizando-se assim a mesma base de dados para os diversos programas sociais.

Em 26 de junho de 2007 entrou em vigor o decreto federal nº 6.135 (revogando o decreto federal nº 3.877). O novo decreto federal estabelece, em seu Art. 2º, que o CADÚNICO seria o instrumento obrigatório para identificação, caracterização e seleção de beneficiários e integração de programas sociais destinados ao atendimento de famílias brasileiras de baixa renda (BRASIL, 2007). Neste sentido, "... o Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, também no

campo da identificação do público-alvo, a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços.” (FONSECA; ROQUETE, 2005, p.140).

O CADÚNICO é constituído por uma base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, onde todas as informações coletadas são processadas na base de dados nacional do cadastro e, como afirma o parágrafo único do art. 3º do Dec. 6.135, todo indivíduo cadastrado terá um número que o identifica, denominado Número de Identificação Social (NIS). Como prevê o seu art. 6º, o CADÚNICO será realizado pelos Municípios, que para tanto deverão atender aos requisitos e procedimentos necessários, tais como:

I - preenchimento de modelo de formulário estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; II - cada pessoa deve ser cadastrada em somente uma família; III - o cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher; IV - as informações declaradas pela família serão registradas no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, devendo conter informações relativas aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros julgados necessários: a) identificação e caracterização do domicílio; b) identificação e documentação civil de cada membro da família; c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento. (BRASIL. Decreto Federal 6 135, 2007, art. 6º)

Os dados e informações coletadas para efeito do CADÚNICO seguem um determinado padrão. Como se vê no *quadro 3*, eles são agrupados em três tipos: aqueles que identificam famílias e pessoas cadastradas, aqueles que caracterizam pessoas, famílias e domicílios cadastrados e aqueles não identificados. Por meio do quadro, pode se observar também o status das informações coletadas.

**Quadro 3 - Dados concernentes ao CADÚNICO**

Tipo	Exemplos	Status	Cessão e/ou utilização
Dados que identificam famílias e pessoas cadastradas.	Nome, documentos pessoais, Número de Identificação Social (NIS), Código Familiar, endereço e telefone.	Sigilosos	Só podem ser fornecidos para a gestão de políticas públicas e para a realização de estudos e pesquisas.
Dados que caracterizam pessoas, famílias e domicílios cadastrados	Características específicas do domicílio de uma família, total de membros de uma família, despesas mensais, rendimentos, escolaridade, situação no mercado de trabalho, etc.	Sigilosos	Só podem ser fornecidos para a gestão de políticas públicas e para a realização de estudos e pesquisas.
Dados não identificados	Aqueles que possam ser agregados, conformando números absolutos e porcentagens, bem como aqueles que, quando correlacionados, não identificam uma pessoa ou família.	Públicos	Podem ser consultados, por meio de diversas ferramentas disponibilizadas pelo MDS.

Fonte: <[www.mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/dados](http://www.mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/dados)>

O CADÚNICO tem como critério de inserção as famílias de baixa renda, que seriam aquelas com renda *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal<sup>4</sup> de até 3 salários mínimos. Para tanto se entende como família, o núcleo familiar com um ou mais indivíduos que residem no mesmo domicílio e compõem a renda familiar deste grupo. Vale ressaltar que famílias fora do critério, isto é, com renda superior, também podem ser incluídas, desde que “sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação.” (BRASIL. Dec. 12.435, 2007, art. 6º).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome- MDS é o órgão responsável por coordenar a gestão do CADÚNICO. Além de expedir normas, é atribuição dele, acompanhar e supervisionar a sua implantação e execução. Responde também pela articulação dos processos de capacitação de gestores e operadores, pela avaliação e qualidade dos dados registrados na base e pela adoção de medidas de controle e monitoramento. Outra atribuição do MDS é incentivar a utilização do Cadastro em ações dos entes federados, mesmo onde o seu uso não é obrigatório, o que faz dele uma ferramenta que pode (e deve) ser utilizada por outros órgãos governamentais, para além da Assistência Social, na formulação de programas e para inserção nas diversas políticas sociais, utilizando-se da vasta gama de informações contidas em seu banco de dados. Nesta perspectiva, pode-se dizer que o Cadastro Único se tornou a porta de entrada para que as famílias em situação de risco social possam ser devidamente atendidas pelo poder público a partir de suas necessidades.

É importante ressaltar que o CADÚNICO tem no modelo descentralizado e compartilhado, a sua forma de gestão. A responsabilidade de geri-lo, portanto, é da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Logo, ao aderir ao CADÚNICO, os entes federados assumem o compromisso em articular, entre si, a responsabilidade de incorporar, manter e avaliar sua aplicação. Tanto é verdade que, para medir a qualidade de gestão nos Estados e Municípios, o MDS utiliza como ferramenta o Índice de Gestão Descentralizada- IGD, sendo com base nele que os Municípios recebem os recursos.

Para aquisição das informações da realidade das famílias, o CADÚNICO é organizado em 4 etapas. Na primeira delas, as famílias a serem cadastradas são identificadas e localizadas. Na segunda, são feitas entrevistas e coletas de dados

---

<sup>4</sup> Conforme definido pelo art. 4º do decreto federal 6.135/007, renda mensal é a soma de todos os rendimentos dos integrantes do núcleo familiar.

das famílias identificadas. Na terceira etapa é feita a inclusão dos dados no Sistema de Cadastro Único- SCU. Por fim, na quarta e última etapa é feita a manutenção das informações existentes na base do CADÚNICO, ou seja, a atualização e confirmação dos registros cadastrais. Para incorporação e conclusão destas etapas são necessárias variadas ações pelos entes federados, como a busca ativa, o cadastramento diferenciado, a atualização cadastral e a exclusão cadastral.

Para execução do CADÚNICO é indicado uma equipe mínima, que varia em cada município de acordo com o porte e o número de famílias cadastradas, a começar por um gestor/coordenador, que é responsável por coordenar as atividades e a equipe. A equipe é composta também por um entrevistador, que é responsável por receber as famílias e agendar as entrevistas, entrevistar (nos postos de atendimento e na residência da família, em casos de visita domiciliar) e, idealmente, digitar os dados coletados no SCU; um digitador, responsável por digitar os dados coletados no SCU (preferencialmente aquele que fez a entrevista com a família); um técnico de nível superior, responsável por realizar as visitas domiciliares para averiguação cadastral e fiscalização, atender e encaminhar as famílias para outros serviços e tratar denúncias de irregularidades. Além desses, outros profissionais também podem contribuir para formar uma equipe mais completa, em especial em municípios maiores, contemplando um auxiliar administrativo, responsável por receber e agendar as entrevistas das famílias, organizar arquivos e realizar atendimentos por telefone, entre outras funções; um supervisor de cadastro, responsável por organizar arquivos de formulários, realizar a conferência desses documentos, analisar dados, elaborar relatórios e assessorar a coordenação; e um técnico de análise de dados e sistemas, responsável por monitorar e avaliar as ações de cadastramento, analisar os dados, elaborar relatórios, operar os sistemas, e assessorar a coordenação.

Outro aspecto fundamental, que recebe recomendações do MDS, é o local e a infraestrutura necessária para o atendimento das famílias, que desejam se inscrever no CADÚNICO ou atualizar os dados cadastrais. Esses locais devem possuir condições mínimas para receber a população, como sanitário, acessibilidade para pessoas com deficiência, atendimento preferencial a idosos e a gestantes, água potável, entre outras. O MDS delimita também o local para o trabalho dos digitadores, que deve ser equipado com computadores com acesso à internet e impressoras, e o local para o arquivamento dos formulários.

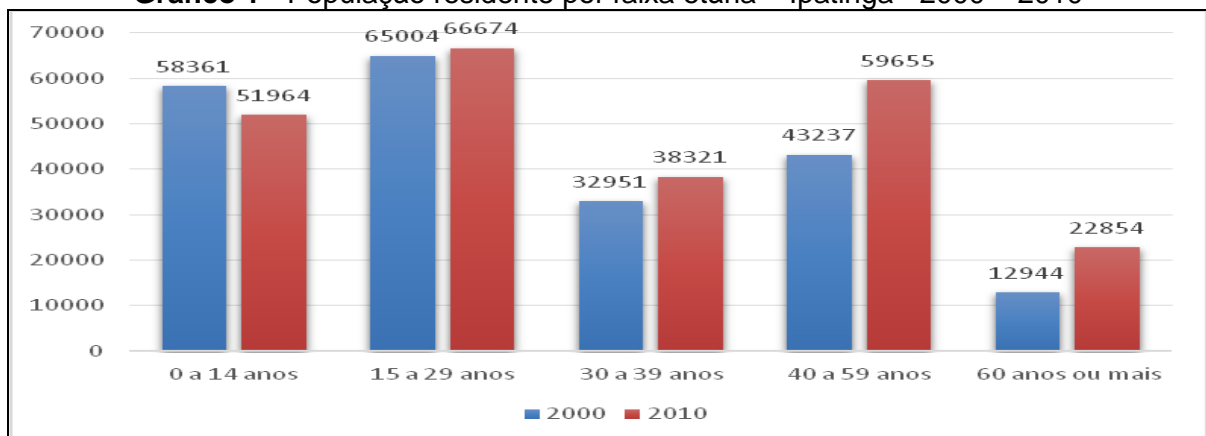
Segundo o manual do CADÚNICO (2012), a realidade trazida pelos dados e informações possibilita a integração de órgão e entidades promovendo ações conjuntas que permitem a gestão de políticas públicas numa visão intersectorial, pois muitas vezes, a fragmentação das ações não favorece uma visão mais ampla da situação do indivíduo e sua família, propiciando serviços pouco congruentes entre si.

Compreender o potencial do Cadastro Único implica romper com estas ideias, pois ele concentra as informações das famílias de baixa renda de todo o país em uma única base de dados, o que o torna capaz de apoiar diversas políticas e programas sociais (BRASIL, 2012, p. 76).

### 3 AS PARTICULARIDADES DO CADÚNICO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE IPATINGA – MG

Ipatinga está localizada no leste de Minas Gerais, há 209 km da capital Belo Horizonte. É a principal cidade da região metropolitana do Vale do Aço, que é também composta pelos municípios de Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), trata-se de uma cidade com uma população de 239.468<sup>5</sup> habitantes, ocupando a 108<sup>o</sup> posição no ranking das cidades mais populosas do Brasil. Seguindo a tendência nacional, os dados disponíveis também indicam um envelhecimento da população do município, pois, como se vê no *gráfico 1*, enquanto a população de 0 a 14 anos diminuiu, aquela de 40 anos ou mais cresceu sensivelmente entre 2000 e 2010, especialmente na faixa de 60 anos ou mais, que praticamente dobrou em 10 anos.

**Gráfico 1 - População residente por faixa etária – Ipatinga - 2000 – 2010**

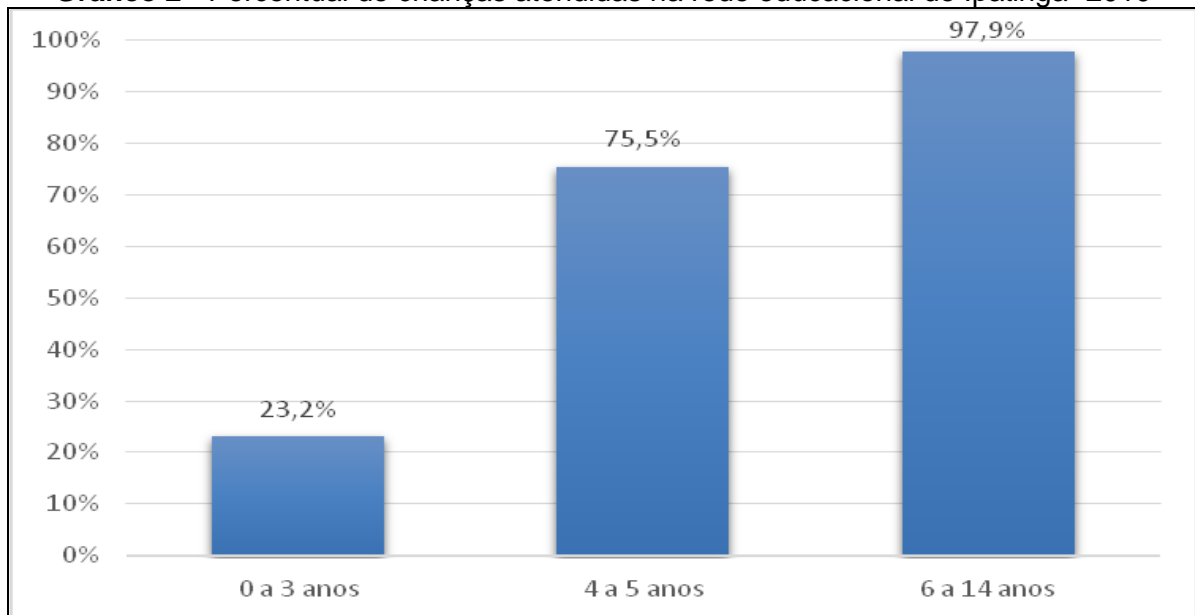


Fonte: IBGE, apud PMAS, 2015, p 17.

<sup>5</sup> De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS, 2015), a estimativa é que a população do município tenha chegado a 275.534.

De acordo com o Censo Demográfico (IBGE, 2010) no município, a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 4,7%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 1,3%. Em relação à taxa de atendimento da rede educacional do município, os dados também indicam que 23,2% das crianças de 0 a 3 anos são atendidas na rede educacional do município, percentual este que chega a 75,5% entre aquelas de 4 a 5 anos e a 97,9% na faixa etária de 6 a 14 anos, conforme se observa no *gráfico 2*.

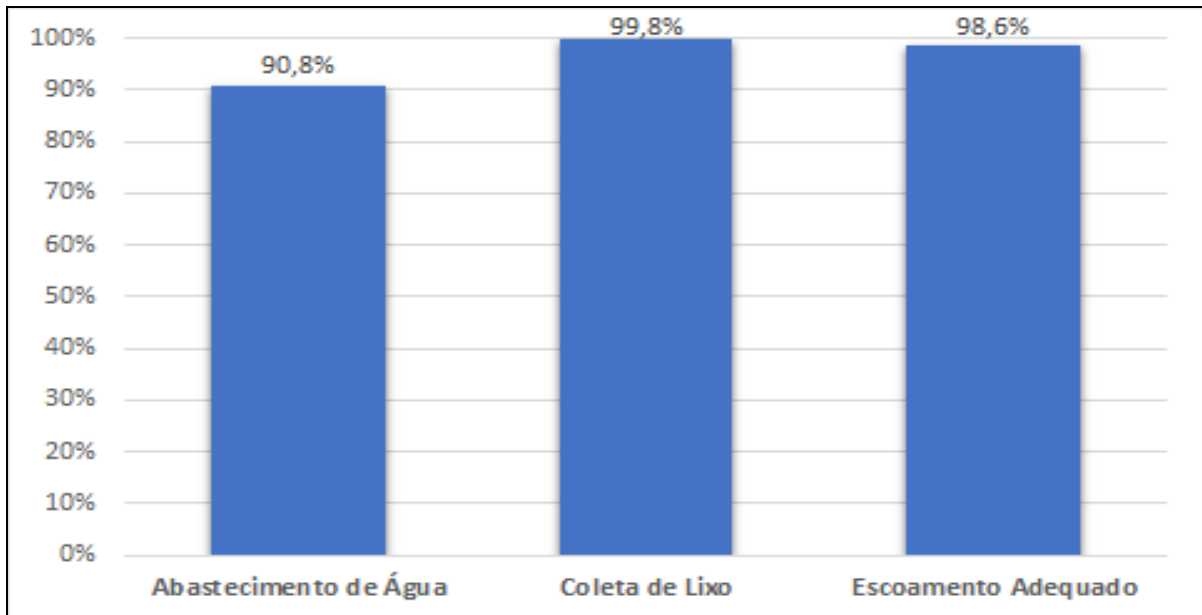
**Gráfico 2 - Percentual de crianças atendidas na rede educacional de Ipatinga- 2010**



**Fonte:** MEC, apud PMAS, 2015, p. 23.

Como se observa no *gráfico 3*, em 2010 o fornecimento de energia elétrica estava presente em praticamente todas as casas, a coleta de lixo atendia 99,7% dos domicílios particulares permanentes e 89,8% deles tinham acesso à rede de abastecimento de água.

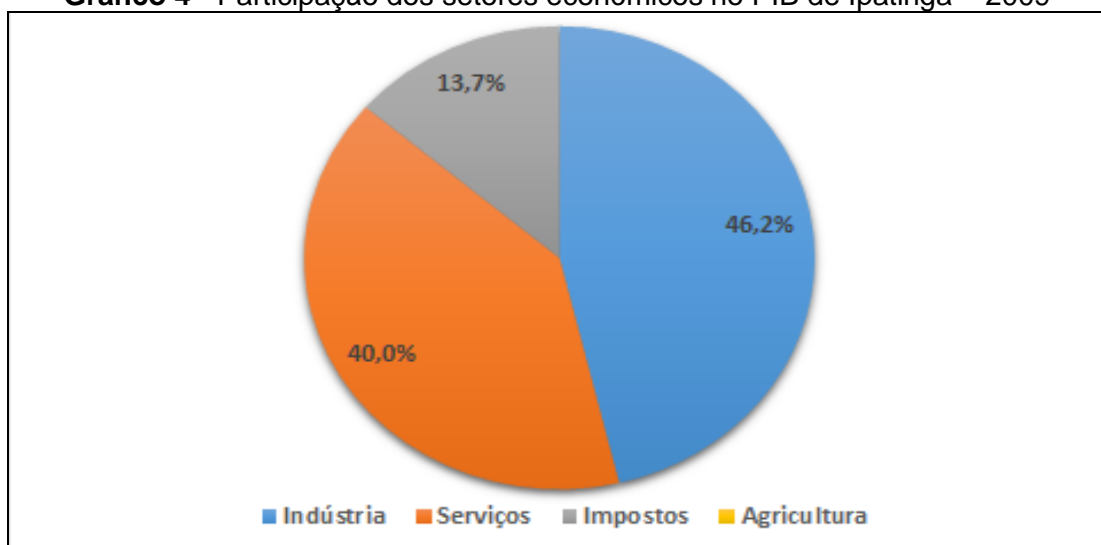
**Gráfico 3** - Percentual de domicílios da área urbana com acesso à rede de água, à coleta de lixo e ao escoamento do banheiro e ou sanitário adequado- 2010



Fonte: IBGE, apud PMAS, 2015, p. 27.

Economicamente, Ipatinga é considerado um município com o Produto Interno Bruto (PIB) elevado, cujos dados do IBGE (2010) revelam um PIB *per capita* de R\$ 31.519,12, contra um PIB *per capita* nacional de R\$ 19.878,00. A cidade é considerada um polo da siderurgia, por abrigar a sede da USIMINAS, grande empresa do setor siderúrgico brasileiro. Os dados do *gráfico 4* revelam a forte participação da Indústria no PIB municipal, sendo seguido pela prestação de serviços e os impostos.

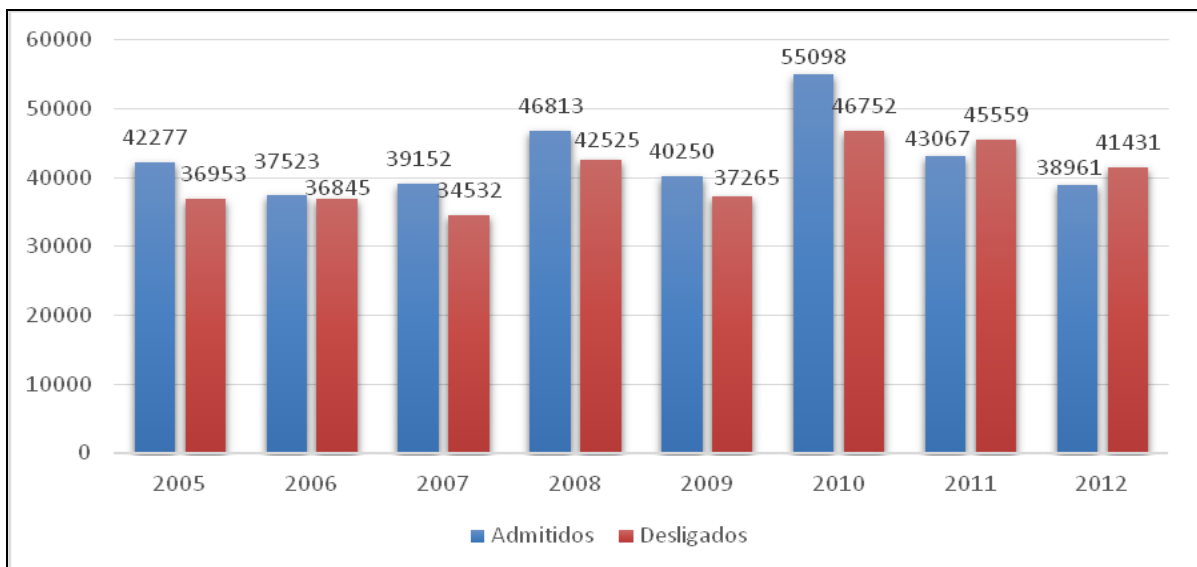
**Gráfico 4** - Participação dos setores econômicos no PIB de Ipatinga – 2009



Fonte: IBGE, apud PMAS, 2015, p. 18.

Dados do IBGE (2010) demonstram que na distribuição das pessoas ocupadas em Ipatinga, 61,4% tinham carteira assinada, e 14,3% não tinham carteira assinada. 16,5% da população ativa atuavam como autônomos, 2,5% como empregadores e 4,4% como servidores públicos. Os trabalhadores ocupados na produção do próprio consumo totalizavam 0,9%. Como pode ser visto no *gráfico 5*, os dados também indicam que o mercado de trabalho formal do município apresentou crescimento na geração de novas ocupações entre os anos de 2005 a 2010, mas queda no número de contratações e aumento no número de demissões a partir de 2011. Em relação ao rendimento das pessoas ocupadas, 27,9% ganhavam até 1 (um) salário mínimo e 1,1% não tinham renda. Ao se analisar o rendimento médio mensal da população ipatinguense ocupada, observa-se considerável distância salarial entre homens e mulheres, onde a média masculina é de R\$ 1.771,21 e a feminina é de R\$1.039,22.

**Gráfico 5 - Admitidos e desligados – Ipatinga - 2005 - 2012**



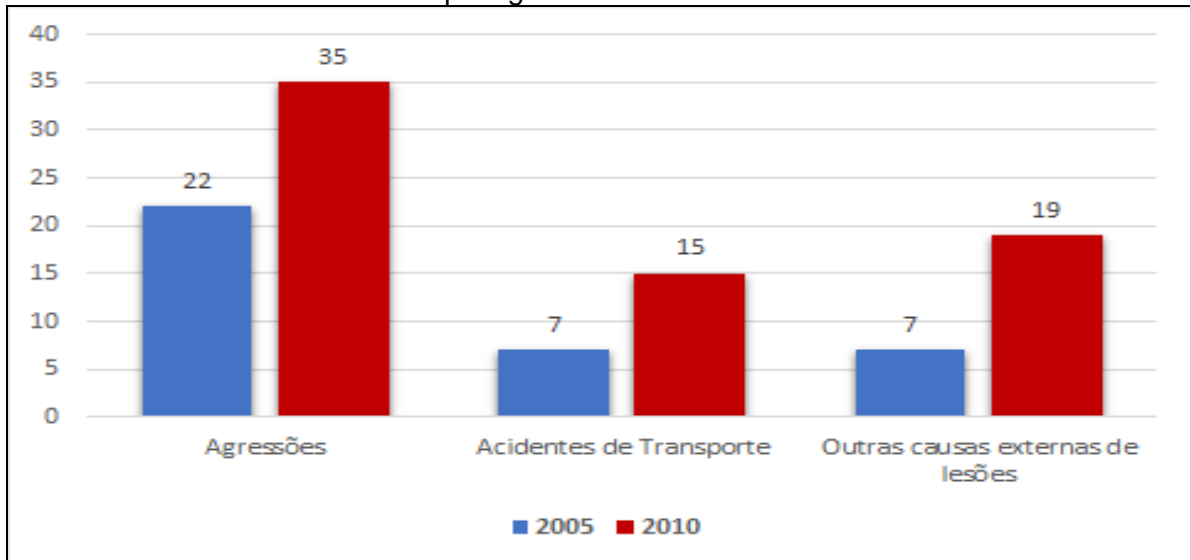
Fonte: MTE, apud PMAS, 2015, p. 22.

Os dados do IBGE (2010) revelaram também que da população total de 239.468 residentes em Ipatinga, 1,7% destes se encontram em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Outro dado social preocupante em relação ao Município de Ipatinga diz respeito aos óbitos por causa externa. Como se vê no *gráfico 6*, a principal causa externa de mortes em Ipatinga é provocada por agressões; ou seja, “a violência no município é um grande



problema social, o que impõe à administração pública municipal grandes desafios no âmbito das políticas setoriais”.

**Gráfico 6** - Distribuição das três principais causas externas de óbito, por tipo de causa – Ipatinga/MG - 2005 e 2010



Fonte: MS, apud PMAS, 2015, p. 25.

Em síntese, os dados revelam que Ipatinga é um município brasileiro de grande potencial econômico. Apesar disso, ali também estão presentes manifestações da pobreza e da questão social, o que demanda do setor público local a necessidade da efetivação da rede de proteção social, por meio da transferência de renda e da oferta de serviços básicos de cidadania.

### 3.1 A Política Municipal de Assistência Social em Ipatinga/MG

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Ipatinga/MG é o órgão gestor da Política de Assistência Social do município. O SUAS em âmbito municipal foi implantado em 2007, a partir da Lei Municipal nº 2.384 de 07 de dezembro de 2007.

A cidade encontra-se no nível de Gestão Plena da Política de Assistência Social, isto é, o município tem a responsabilidade de gerir a Assistência Social na totalidade de suas ações. Os serviços ofertados abarcam todos os níveis de proteção previstos na PNAS: no âmbito da Proteção Social Básica, através dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, dos programas de Inclusão Produtiva e Segurança Alimentar e Nutricional e dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, ofertados através de política de conveniamento junto às entidades no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, o

município conta com o CREAS, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e o Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência através de conveniamento com entidades não governamentais; em relação à Proteção Social de Alta Complexidade, os serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas em situação de rua também são ofertados através de conveniamento junto às entidades não governamentais.

Para abarcar todos os níveis de proteção previstos na PNAS, o município conta com 05 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. O primeiro deles foi implantado em 2004, sendo também o primeiro na Região Metropolitana do Vale do Aço. Até 2012 foram implantados mais três equipamentos e em 2013 foi construído o último deles. Ressalta-se que o município possui 62 bairros com cobertura dos CRAS, conforme ilustra o *quadro 4*. Segundo o Plano Municipal Assistência Social (PMAS, 2015), a Proteção Social Básica é operacionalizada nos CRAS, por meio de programas, serviços e projetos que visam o fortalecimento dos vínculos familiares de sujeitos e/ou famílias em situação de vulnerabilidade social. Por intermédio do CRAS é ofertado também o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF.

**Quadro 4** - Localização dos CRAS de Ipatinga/MG e respectivos bairros de abrangência

CRAS	Endereço	Bairros de Abrangência	População residente
CRAS TERRITÓRIO I	Rua Mangaratiba, nº. 195 Veneza II	Cariru, Castelo, Vila Ipanema, Bairro das Águas, Bela Vista, Bom Retiro, Imbaúbas, Horto/ USIPA, Santa Mônica, Areal, Centro, Veneza I, Veneza II, Morro do Sossego, Parque das Águas, Planalto, Jardim Panorama, Caçula, Caravelas, Novo Cruzeiro.	13,6%
CRAS TERRITÓRIO II	Rua Garças, nº. 143 Vila Celeste	Canaã, Canaãzinho, Vila Celeste, Vale do Sol, Vista Alegre, Forquilha, Chácara Oliveira, Alto Boa Vista.	31,5%
CRAS TERRITÓRIO III	Avenida Orquídea 693 - Bom Jardim	Ideal, Ferroviários, Iguaçu, Bom Jardim, Esperança, Nova Esperança, Serra Dourada, Mutirão 1.º de Maio, Novo Jardim, Nova Conquista.	23,6%
CRAS TERRITÓRIO IV	Rua Usiminas, nº. 85, Cidade Nobre	Cidade Nobre, Vila da Paz, Limoeiro, Barra Alegre, Chácara Madalena, Córrego Novo, Vila Formosa, Recanto, Pedra Branca, Tribuna, Ipaneminha, Córrego dos Lúcius, Morro Escuro, Ipanema.	10,0%
CRAS TERRITÓRIO V	Av. José Fabrício Gomes, nº. 466 Bethânia	Bethânia, Tiradentes, Taúbas, São Francisco, Vila Militar, Vagalume, Morro Santa Rosa, Morro do Cruzeiro.	21,3%

Fonte: Prefeitura Municipal de Ipatinga – PMAS, 2015, p. 32, 33.

Os dados do *quadro 5* indicam que houve um aumento substancial do número de atendimentos realizados pelos CRAS de Ipatinga/MG, no período de 2013 - 2015. Ao todo, foram 26.988 atendimentos no ano de 2013. Em 2014, foram 73.396, quase duas vezes mais. 2015 registrou uma ligeira queda em relação a 2014, mas ainda assim ficou muito além do número de atendimentos de 2013. Vale ressaltar, que os atendimentos destacados foram atendimentos individuais, relacionados ao acolhimento as famílias, encaminhamento para programas, serviços e projetos sócio-assistenciais, atendimentos no âmbito do PAIF, atendimentos a crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência e benefícios eventuais, que são aqueles ofertados para famílias que se encontram em um estado específico de vulnerabilidade social temporário.

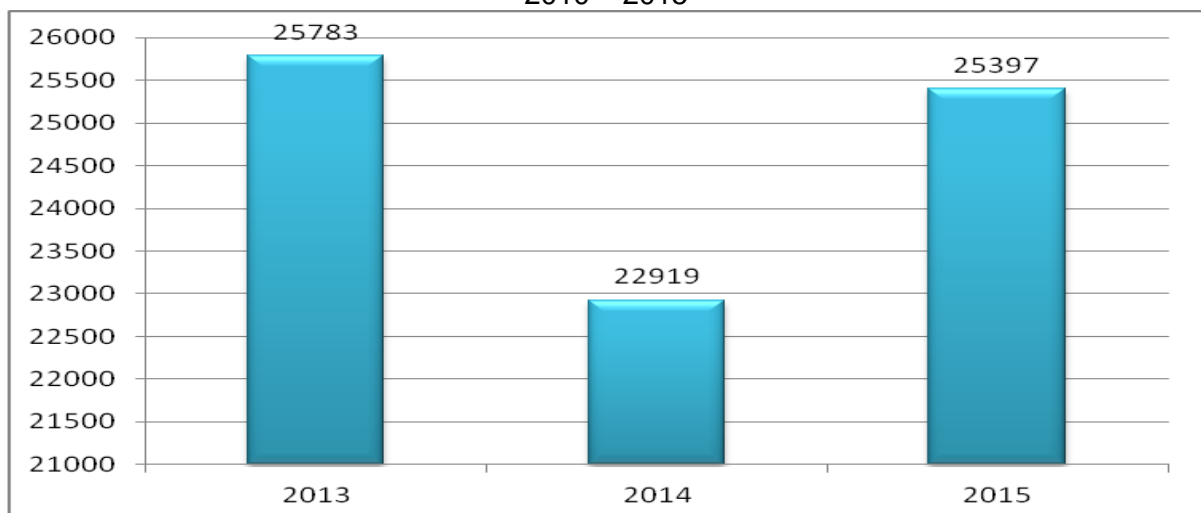
**Quadro 5 - Relatório anual de atendimentos dos CRAS- Ipatinga/MG 2013 – 2015**

ATENDIMENTOS	2013	2014	2015
	TOTAL	TOTAL	TOTAL
<b>Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF</b>			
Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	4.775	6.055	6.624
Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	1.103	624	425
<b>Volume de atendimentos individualizados realizados no CRAS, no mês de referência</b>			
Total de atendimentos individualizados realizados	8.540	40.942	39.566
Famílias encaminhadas para inclusão no CADÚNICO	1.370	2.494	1.403
Indivíduos encaminhados para acesso ao BPC	1.180	744	579
Atendimentos coletivos realizados no CRAS	454	-	454
Famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF	1.552	3.608	2.147
Crianças e adolescentes em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos	2.055	5.652	6.140
Idosos em Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos para idosos	2.257	5.754	6.225
Pessoas que participaram de palestras, oficinas e outras atividades coletivas de caráter não continuado	3.540	3.935	3.127
Pessoas com deficiência, participando dos Serviços de Conv. ou dos grupos do PAIF	162	37	234
<b>Benefícios eventuais</b>			
Número total de benefícios ofertados	ND*	3.551	793
<b>TOTAL GERAL (???)</b>	<b>26.988</b>	<b>73.396</b>	<b>67.717</b>

ND = Não Disponível.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Departamento de Assistência Social do Município de Ipatinga/MG (2016).

O gráfico 7, por sua vez, ilustra a evolução do número de famílias do Município de Ipatinga/MG inseridas no CADÚNICO. Como se vê, em termos anuais médios, são cerca de 25 mil famílias cadastradas, vinculadas, porquanto, aos programas sociais do governo federal.

**Gráfico 7 - Total de famílias regularmente cadastradas no CADÚNICO – Ipatinga/MG 2010 – 2015**

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Censo SUAS, 2016.

### **3.2 A efetividade, a eficiência e a eficácia do CADÚNICO nos atendimentos dos CRAS do Município de Ipatinga/MG**

Como o objetivo deste trabalho foi buscar as relações existentes entre a utilização do CADÚNICO e a efetividade, eficiência e eficácia nos atendimentos no âmbito da PNAS no Município de Ipatinga/MG, com vistas a discutir o potencial desse instrumento para o atendimento integral e intersetorial de todos os programas sociais no campo das políticas públicas, optou-se por analisar 10 situações atendidas, sendo duas em cada CRAS da cidade. Estes casos foram determinados pelo técnico de referência da unidade, sendo definidos basicamente por dois critérios: estar cadastrado no CADÚNICO e a facilidade de comparecimento do usuário no CRAS. Com base nas 10 situações escolhidas, procedeu-se ao apontamento das demandas apresentadas por cada usuário do serviço, aos atendimentos realizados pelo técnico e aos resultados apresentados a partir do atendimento. Por meio da pesquisa de campo foram também coletadas informações junto aos usuários, aos técnicos que atenderam cada situação e junto à equipe de gestores da Política de Assistência Social do município, por meio de entrevistas semiestruturadas.

Os dados coletados dos cadastros das 10 situações atendidas foram tabulados na forma de quadro analítico, baseado no eixo “Informações sobre a situação atendida”. Das entrevistas com usuários e técnicos foram elaborados quadros comparativos divididos nos eixos “Coleta de informações junto ao usuário” e “Informações junto ao profissional que atendeu a situação”, respectivamente, estes fazem uma correlação entre as dez situações analisadas. Por fim, as respostas do questionário aplicado à gestão municipal foram transcritas na íntegra, compondo o eixo “Coleta de informações junto à equipe de gestores da Política de Assistência Social do município”.

#### **3.2.1 Informações sobre as situações atendidas**

As 10 situações atendidas selecionadas para análise foram numeradas de 01 a 10 e divididas por CRAS. Sendo CRAS Território I situações 1 e 2; CRAS Território II situações 3 e 4; CRAS Território III situações 5 e 6; CRAS Território IV situações 7

e 8; e CRAS Território V situações 9 e 10. As informações constantes dos cadastros foram sistematizadas e dispostas no *quadro 6*.

**Quadro 6** - Informações sobre as situações atendidas

(Continua)

<b>CRAS TERRITÓRIO I</b>	<b>Situação 1</b>	Usuária de 55 anos, sexo feminino, família composta por 5 pessoas (usuária, marido, 2 filhos e 1 neto), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Assistente Social
	Demandas Apresentadas	Dificuldades financeiras Tratamento com endocrinologista para o neto Tratamento de dependência química para a filha Relacionamento familiar desgastado
	Atendimentos Realizados	Visitas domiciliares Acompanhamento socioassistencial Contato com técnico de referência da saúde mental para encaminhamento da filha dependente química. Encaminhamento de relatório a Secretaria Municipal de Saúde para viabilização de consulta para o neto
	Resultados	Concessão de cesta básica Inclusão nos grupos do PAIF para fortalecimento dos vínculos familiares Realização da consulta com endocrinologista para o neto, e início do tratamento Tratamento pela psicóloga da Unidade de Saúde a filha dependente química (a filha negou o tratamento)
	<b>Situação 2</b>	Usuária de 35 anos, sexo feminino, família composta por 6 pessoas (usuária, marido e 4 filhos), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Assistente Social
	Demandas Apresentadas	Violência familiar do marido para com a esposa Necessidade de inserção dos filhos em atividades extras Dificuldades financeiras Vagas para escolas próximas a residência, já que os filhos estudam em outro bairro
	Atendimentos Realizados	Visitas domiciliares Mediação de conflitos entre o casal Reuniões da família (mãe e filhos) com técnico de referência do CRAS Atendimentos individuais Relatórios ao CREAS Relatório ao Conselho Tutelar Orientações para superação da situação de violência familiar
	Resultados	Inclusão nos grupos do PAIF Vale social para as crianças irem à escola Concessão de cesta básica Volta a escola da usuária (empoderamento)

**Quadro 6** - Informações sobre as situações atendidas

(Continuação)

CRAS TERRITÓRIO II	<b>Situação 3</b>	Usuária de 62 anos, sexo feminino, família composta por 5 pessoas (usuária, marido e 3 sobrinhos), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Psicólogo
	Demandas Apresentadas	Inserção dos sobrinhos no CADÚNICO Dificuldades financeiras Acompanhamento psicológico para os sobrinhos
	Atendimentos Realizados	Visitas domiciliares Atendimentos individuais Orientações sobre direitos Contato com a Unidade de Saúde para atendimento psicológico aos sobrinhos
	Resultados	Concessão de cesta básica Inserção da sobrinha mais velha em aula de violão
	<b>Situação 4</b>	Usuária de 59 anos, sexo feminino, família composta por 3 pessoas (usuária, marido e 1 filha), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Psicólogo
	Demandas Apresentadas	Dificuldade financeira Pedido de BPC para pessoa com deficiência
	Atendimentos Realizados	Visitas domiciliares Atendimentos individuais Orientações sobre direitos Requerimento para BPC (indeferimento pelo INSS)
Resultados	Concessão de cesta básica Concessão de vale transporte	
CRAS TERRITÓRIO III	<b>Situação 5</b>	Usuário de 48 anos, sexo masculino, família composta por 4 pessoas (usuário, esposa e 2 filhos), família beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Psicólogo
	Demandas Apresentadas	Dificuldade financeira em decorrência do desemprego Pedido de BPC por deficiência auditiva
	Atendimentos Realizados	Visitas domiciliares Atendimentos individuais Orientações sobre direitos Requerimento do BPC (indeferido pelo INSS)
	Resultados	Concessão de cesta básica Inclusão da família nas atividades dos PAIF (palestras, reuniões, grupos)
	<b>Situação 6</b>	Usuária de 29 anos, sexo feminino, família composta por 3 pessoas (usuária e 2 filhos), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Psicólogo
Demandas Apresentadas	Dificuldade financeira Necessidade de escola em tempo integral para o filho mais velho	

**Quadro 6** - Informações sobre as situações atendidas

(Continuação)

	Atendimentos Realizados	<p>Visitas domiciliares</p> <p>Atualização do CADÚNICO</p> <p>Atendimentos individuais</p> <p>Contato com a secretaria de Educação</p>
	Resultados	<p>Aumento do Bolsa Família com a atualização cadastral</p> <p>Concessão de cesta básica</p> <p>Inclusão do filho mais velho nas atividades da escola em tempo integral</p>
<b>CRAS TERRITÓRIO IV</b>	<b>Situação 7</b>	Usuária de 38 anos, sexo feminino, família composta por 6 pessoas (usuária, marido e 4 filhos), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Psicólogo
	Demandas Apresentadas	Família encaminhada pelo Conselho Tutelar por violência da mãe para com o filho
	Atendimentos Realizados	<p>Visitas domiciliares</p> <p>Atendimentos individuais com a mãe e o filho</p> <p>Contato com a escola para levantamento de informações da criança</p> <p>Relatórios ao Conselho Tutelar</p> <p>Orientações sobre direitos e deveres</p>
	Resultados	<p>Realização de grupo de reflexão na turma de escola da criança</p> <p>Inclusão da criança na escola de tempo integral</p> <p>Percepção de melhora no comportamento da criança na escola e na família</p>
	<b>Situação 8</b>	Usuária de 24 anos, sexo feminino, família composta por 3 pessoas (usuária, marido e 1 filho), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Psicólogo
	Demandas Apresentadas	Dificuldades financeiras pelo fato de estar desempregada e grávida do primeiro filho
	Atendimentos Realizados	<p>Visitas domiciliares</p> <p>Atendimentos individuais</p> <p>Inclusão no grupo de gestantes</p> <p>Orientações de saúde, a partir do contato com a unidade de Saúde para acompanhamento da usuária</p> <p>Inclusão em grupos de emancipação para superação do desemprego</p>
	Resultados	<p>Fornecimento do auxílio natalidade (Kit enxoval)</p> <p>Concessão de cesta básica</p> <p>Retorno da usuária aos estudos</p> <p>Inserção no mercado de trabalho</p>



**Quadro 6** - Informações sobre as situações atendidas

(Conclusão)

<b>CRAS TERRITÓRIO V</b>	<b>Situação 9</b>	Usuária de 45 anos, sexo feminino, família composta por 4 pessoas (usuária, marido e 2 filhos), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Psicólogo
	Demandas Apresentadas	Inserção dos filhos em cursos profissionalizantes
	Atendimentos Realizados	Atualização do CADÚNICO Atendimentos individuais Orientação sobre direitos Grupos de reflexão pelo PAIF
	Resultados	Inclusão dos filhos no Projovem adolescente e no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e emprego- Pronatec
	<b>Situação 10</b>	Usuária de 46 anos, sexo feminino, família composta por 6 pessoas (usuária, marido, 2 filhos, 1 irmã e o 1 neto), beneficiária do Programa Bolsa Família.
	Técnico de Referência	Assistente Social
	Demandas Apresentadas	Envolvimento do filho adolescente com drogas Gravidez precoce da filha adolescente
	Atendimentos Realizados	Recadastramento no CADÚNICO Visitas domiciliares Atendimentos individuais Inclusão da filha no grupo de gestante Articulação com a rede socioassistencial para acompanhamento do filho (Conselho Tutelar, escola e saúde mental) Inclusão da usuária no grupo de mulheres do PAIF
	Resultados	Concessão de Auxílio natalidade para a filha (Kit enxoval)

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa documental, 2016.

### 3.2.2 Coleta de informações junto aos usuários

Para cada uma das dez situações atendidas selecionadas para análise foram feitas duas perguntas. A primeira se o usuário indica como satisfatório o atendimento que recebeu e a segunda se ele indica que, depois do atendimento do CRAS, os problemas por ele apresentados foram resolvidos/melhorados/encaminhados? As respostas à primeira pergunta estão grafadas no *quadro 7* e aquelas feitas à segunda pergunta estão grafadas no *quadro 8*. Como se vê nos respectivos quadros, todos os usuários das dez situações se mostraram satisfeitos com o atendimento recebido, do mesmo modo que responderam positivamente que os problemas apresentados foram resolvidos/melhorados/encaminhados, senão totalmente, pelo menos parcialmente.

**Quadro 7** – Resposta do usuário à pergunta se ele indica como satisfatório o atendimento que recebeu

Situação	Sim	Não	Por quê?
Situação 01	X		“Porque todas as questões que trago a equipe eles, dentro do possível, me ajudam”
Situação 02	X		“Precisei de muita ajuda com meu neto e minha filha, e eles sempre estavam dispostos a me ajudar”
Situação 03	X		“Me atendeu na hora que eu mais precisei, não me maltratam, o CRAS fez contato com o posto de saúde, mas ainda não tive retorno do psicólogo”
Situação 04	X		“Porque eu cheguei quase em depressão, mas eles me trataram bem, atenderam as minhas necessidades”
Situação 05	X		“Porque me deram orientação e me trataram muito bem”
Situação 06	x		“Porque não é só o Bolsa família, são os outros atendimentos, as orientações”
Situação 07	X		“Gosto dos atendimentos individuais de uma técnica aqui do CRAS, ela me trata muito bem. Gosto também dos grupos da família”
Situação 08	X		“Conseguiram os benefícios que eu tanto precisava”
Situação 09	X		“Sempre estão presentes para atender a gente, foram lá em casa e resolveram o problema, só queria que voltassem com o Projovem”
Situação 10	X		“Ofereceram os grupos e benefícios a minha filha. Fui ouvida e acolhida pela equipe”

**Fonte:** Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

**Quadro 8** – Resposta do usuário à pergunta se ele indica que, depois do atendimento do CRAS, os problemas por ele apresentados foram resolvidos/melhorados/encaminhados

Situação	Sim		Não	Por quê?
	Totalmente	Parcialmente		
Situação 01		X		Não respondeu.
Situação 02		X		“A questão das brigas e violências eles estão buscando resolver. O CREAS está intervindo também com o meu marido, porque o CRAS não conseguiu. Mas meus filhos estão se abrindo mais”.
Situação 03		X		“Resolveram meu problema com a cesta básica e a aula de violão pra minha sobrinha mais velha, mas ainda não conseguiram o psicólogo para meus outros 2 sobrinhos”
Situação 04		X		“melhorou muito minha situação, o CRAS sempre liga pra saber como estão as coisas, mas não consegui o BPC”.
Situação 05		X		“eles me dão a cesta básica, mas não é todo mês, e o meu BPC não foi concedido”
Situação 06		X		“tenho recebido a cesta básica e o Bolsa Família, mas não consegui no INSS (BPC)”
Situação 07	X			“foi resolvido, o meu filho está me dando menos trabalho, o BF foi desbloqueado, tudo que procurei foi resolvido”
Situação 08	X			“eles me deram auxílio durante a gestação e quando minha filha nasceu, me liberaram a cesta básica quando precisei e estou recebendo o Bolsa Família”.
Situação 09	X			“meus filhos conseguiram fazer os cursos profissionalizantes, e até trabalham na área”
Situação 10		X		“no caso da minha filha ela recebeu benefícios e apoio quando estava grávida. Mas não percebi melhoras com meu filho, acho que vai da personalidade também.”

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

### **3.2.3 Coleta de informações junto aos profissionais que atenderam as situações**

Neste quesito, para cada um dos técnicos que atenderam as dez situações selecionadas para análise foram feitas sete perguntas a saber: 1) O profissional indica que as demandas dos usuários foram atendidas?; 2) o profissional afirma que as intervenções realizadas com a família se articulam com outros setores das políticas públicas, além da Assistência Social?; 3) Quais dados do CADÚNICO foram dispensáveis e quais foram indispensáveis para o atendimento da situação?; 4) O profissional aponta o CADÚNICO como um instrumento efetivo?; 5) O profissional aponta o CADÚNICO como um instrumento eficaz?; 6) O profissional aponta o CADÚNICO como um instrumento eficiente?; e 7) a partir das experiências do profissional com o CADÚNICO, eles julgam que se trata de um instrumento que possibilitaria a articulação das políticas públicas para o atendimento efetivo, eficiente e eficaz das demandas da população?

As respostas estão grafadas nos quadros de 9 a 16. Como se vê nos respectivos quadros, todos os técnicos indicaram que as demandas dos usuários foram atendidas senão totalmente, pelo menos parcialmente (quadro 9); com exceção de uma situação, todas as demais intervenções realizadas com o usuário se articulam com outros setores das políticas públicas, além da Assistência Social (quadro 10); todos os técnicos apontam o CADÚNICO como um instrumento efetivo (quadro 12) e eficaz (quadro 13), embora não eficiente (quadro 14), uma vez que não é utilizado pelos técnicos, exceto como critério de seleção das famílias para os programas sociais (quadro 11). Ressalta-se que todos os profissionais entrevistados julgaram com base nas respectivas experiências com o CADÚNICO, que se trata de um instrumento que possibilitaria a articulação das políticas públicas para o atendimento efetivo, eficiente e eficaz das demandas da população (quadro 15).

**Quadro 9** – Resposta do técnico à pergunta se ele indica que as demandas do usuário foram atendidas

Situação	Sim		Não	Por quê?
	Totalmente	Parcialmente		
Situação 01	X			“Houve sucesso nas demandas do neto em relação à saúde, a concessão de benefícios eventuais, e a inclusão da família nas atividades do PAIF”.
Situação 02		X		“A mãe e os filhos estão sendo orientados e acompanhados pelos profissionais, mas ainda não romperam a situação de violência familiar. E a transferência das crianças de escola ainda não saiu”.
Situação 03		X		“Ainda não se foi conseguido acompanhamento psicológico efetivo”
Situação 04	X			“os processos demandados pelo CRAS foram realizados, apesar do indeferimento do BPC pelo INSS”.
Situação 05	X			“As demandas do sujeito foram atendidas de acordo com as necessidades trazidas pelo usuário, apesar do pedido de BPC ser negado pelo INSS, o requerimento foi realizado pelo CRAS”
Situação 06	X			“As demandas foram atendidas e a família está em constante acompanhamento”
Situação 07		X		“Apesar de se perceber melhoras no comportamento, mãe e filho estão ainda em processo de acompanhamento”
Situação 08	X			“A usuária trouxe consigo diversas demandas espontâneas que foram atendidas e problemas resolvidos, mas acredito que tenha potencial para mais”.
Situação 09	X			“Os filhos foram inseridos nos programas a qual a usuária demandou inclusive o filho que fez o curso do PRONATEC trabalha na área que se formou”
Situação 10		X		“houveram avanços na demanda da filha gestante, que recebeu os benefícios e as orientações necessárias, porém o filho ainda se encontra fora da escola e com problemas de enfrentamento da droga, apesar dos esforços do CRAS para articulação com a rede”

**Fonte:** Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

**Quadro 10** – Resposta do técnico à pergunta se as intervenções realizadas com a família se articulam com outros setores das políticas públicas, além da Assistência Social

Situação	Sim	Não	Quais
Situação 01	X		“Saúde”
Situação 02	X		“Saúde e Educação”
Situação 03	X		“Saúde e Previdência Social”
Situação 04	X		“Previdência Social”
Situação 05	X		“Previdência Social”
Situação 06	x		“Educação e Previdência Social”
Situação 07	X		“Saúde e Educação”
Situação 08	X		“Saúde”
Situação 09		X	
Situação 10	X		“Saúde e Educação”

**Fonte:** Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

**Quadro 11** – Resposta do técnico à pergunta sobre quais dados do CADÚNICO foram dispensáveis e quais foram indispensáveis para o atendimento da situação

Situação	Por quê?
Situação 01 e 02 (Território I)	“Recebemos apenas a “Folha Resumo” da família, que apresenta os critérios de renda, que geram vulnerabilidade. Quantidade de crianças, cônjuge. Não acessamos demais informações”
Situação 03 e 04 (Território II)	“Utilizamos o CADÚNICO apenas para avaliar o critério de renda para concessão dos benefícios”
Situação 05 e 06 (Território III)	“O CADÚNICO é utilizado para inserção das famílias a partir do critério de renda”
Situação 07 e 08 (Território IV)	“O CADÚNICO nestes casos não são acessados pelos técnicos, atua como forma de inserir a família ou não nos programas sociais”
Situação 09 e 10 (Território V)	“O CRAS utiliza do CADÚNICO apenas como critério de seleção das famílias, temos acesso a “Folha Resumo”, mas não temos o hábito de usar ou acessar todas as informações contidas no cadastro”

**Fonte:** Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

**Quadro 12** – Resposta do técnico à pergunta se ele aponta o CADÚNICO como um instrumento efetivo

Situação	Sim	Não	Por quê?
Situação 01 e 02 (Território I)	X		“o CADÚNICO dentro do serviço é importante para traçar em quais benefícios a família pode ser encaixada, dentro do seu perfil”
Situação 03 e 04 (Território II)	X		“ele é efetivo no ponto a que cumpre seu papel dentro do planejamento das ações com a família, ou seja, inclusão nos benefícios a partir do enquadramento dos critérios”
Situação 05 e 06 (Território III)	X		“ele é efetivo por que é o ponto de partida para inclusão da família nos serviços”
Situação 07 e 08 (Território IV)	X		“Ele funciona de acordo com o planejado para o serviço de proteção básica, pois permite por meio de suas informações, o acesso aos dados que garantirão os benefícios as famílias atendidas”
Situação 09 e 10 (Território V)	X		“No CRAS, em sua maioria, toda família atendida é cadastrada no CADÚNICO, e a partir dos dados da Folha Resumo que iniciamos o plano de ação com o usuário”

**Fonte:** Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

**Quadro 13** – Resposta à pergunta se o técnico aponta o CADÚNICO como um instrumento eficaz

Situação	Sim	Não	Por quê?
Situação 01 e 02 (Território I)	X		“por que atende o objetivo de incluir as famílias, mas não acessamos suas informações”.
Situação 03 e 04 (Território II)	X		“O CADÚNICO permite o acesso da família aos serviços do CRAS e aos benefícios da Assistência Social, cumprindo seu maior objetivo”.
Situação 05 e 06 (Território III)	X		“Atende o objetivo de inserção da família, mas restringe outros benefícios, de outras políticas que poderiam ser concedidos pela análise de seus dados”
Situação 07 e 08 (Território IV)	X		“cumpre seu objetivo, por que proporciona o atendimento a família, é a partir dele que a família é inserida no CRAS e recebe os benefícios que tem direito”.
Situação 09 e 10 (Território V)	X		“o seu objetivo de incluir a família pelo critério de renda sim, mas apenas isso”.

**Fonte:** Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

**Quadro 14** – Resposta à pergunta se o técnico aponta o CADÚNICO como um instrumento eficiente

Situação	Sim	Não	Por quê?
Situação 01 e 02 (Território I)		X	“ele é apenas um cadastro de garantia de direitos, os técnicos não acessam seus dados para condução dos casos”
Situação 03 e 04 (Território II)		X	“Ele é só um instrumento de inclusão, suas informações não balizam o atendimento”
Situação 05 e 06 (Território III)		X	“não é utilizado em sua totalidade, os dados são subutilizados, e não são efetivamente usados na condução dos casos”
Situação 07 e 08 (Território IV)		X	“Para receber benefícios como o Bolsa Família ele é essencial, por que é a partir do critério de renda, mas para outras demandas não”
Situação 09 e 10 (Território V)		X	“ele é apenas uma forma de avaliar o perfil da família, se é ou não de CADÚNICO, não sendo fundamental para o atendimento da família em si”

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

**Quadro 15** – Resposta do técnico à pergunta se ele julga que o CADÚNICO é um instrumento que possibilitaria a articulação das políticas públicas para o atendimento efetivo, eficiente e eficaz das demandas da população

Situação	Sim		Não	Por quê?
	Totalmente	Parcialmente		
Situação 01 e 02 (Território I)	X			“Ele poderia ser uma ponte, mas não há um diálogo com outras políticas a partir dele, a articulação com a saúde e educação não é muito difícil, mas fica cada um com seu problema”.
Situação 03 e 04 (Território II)	X			“Por que ele poderia ser muito mais bem aproveitado se todas as suas informações fossem acessadas pelas equipes dos serviços básicos”
Situação 05 e 06 (Território III)	X			“Atualmente há utilização do CADÚNICO, mas de maneira muito desconectada e fragmentada. Poderia ser uma forma de conversar mais entre as políticas, produziria mais resultados”
Situação 07 e 08 (Território IV)	X			“Pelas informações contidas nele, poderia acelerar o atendimento se o acesso às informações fosse mais sistematizado”
Situação 09 e 10 (Território V)	X			“O CADÚNICO poderia ser mais fiscalizado, utilizado para além dos critérios de renda, perde-se muitas informações do banco de dados pois não se transforma em indicadores para os serviços da ponta”

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.



### 3.2.4 Coleta de informações junto à equipe de gestores da Política de Assistência Social do município

Ao todo foram feitas quatro perguntas aos integrantes da equipe de gestores da Política de Assistência Social do Município, cujas respostas estão grafadas no quadro 16. Como se vê, parece haver um consenso quanto à importância do CADÚNICO como instrumento tanto de planejamento quanto para acesso efetivo, eficiente e eficaz para integrar o atendimento das demandas da população, no âmbito da Assistência Social e/ou de outras políticas públicas.

**Quadro 16** – Respostas da equipe de gestores da Política de Assistência Social do município às perguntas sobre a importância do CADÚNICO

<p><b>1) O usuário pode ser inserido na Política de Assistência Social do Município (programas, projetos e/ou serviços), mesmo que não esteja inserido no CADASTRO ÚNICO? Em quais situações?</b></p> <p>Resposta: Sim, se no momento do atendimento inicial do usuário for identificado uma demanda de acompanhamento e/ou inserção em um dos serviços, programa ou projeto e ele ainda não estiver inscrito no Cadastro Único será encaminhado para esta inscrição e poderá continuar em acompanhamento até que se efetive a sua inserção.</p>
<p><b>2) Quais as possibilidades e limites do instrumental CADASTRO ÚNICO na formulação de programas e projetos e na inserção dos usuários na Política de Assistência Social do Município?</b></p> <p>Resposta: O cadastro único possibilita formular programas e/ou projetos por se tratar do maior banco de dados do governo federal e dos municípios, possibilitando a identificação socioeconômica das famílias e dos domicílios do país, dados estes fornecidos pelo responsável familiar. Ele possibilita um reconhecimento da realidade do usuário. Porém, se limita na descrição do usuário apenas.</p>
<p><b>3) Os dados dos usuários inseridos no Cadastro Único são utilizados pelos gestores municipais para implementação de novas ações?</b></p> <p>Resposta: Sim, em várias situações de vulnerabilidades como acompanhamento familiar, auxílio alimentação (cesta básica) auxílio natalidade, aluguel social e em vários cursos como PRONATEC e PELC.</p>
<p><b>4) O CADÚNICO poderia ser considerado um instrumento de acesso efetivo, eficiente e eficaz para integrar o atendimento das demandas da população, no âmbito da Assistência Social e/ou de outras políticas públicas como Educação, Habitação, Trabalho, Cultura, Esporte e lazer etc.?</b></p> <p>Resposta: ( x ) Sim. ( ) Não. Por quê?</p> <p>Através do cadastro único conhecemos a situação das famílias, encaminhando as mesmas de acordo com os critérios de cada programa.</p>

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2016.

### 3.3 O potencial do CADÚNICO como instrumento de interface entre as políticas públicas

Desde sua origem em 2001, o CADÚNICO passou por um processo árduo de implantação, resultado da proposta de um novo formato que unificava todos os cadastros até então existentes em apenas um instrumento, o CADÚNICO. Os

municípios foram os principais atores neste processo, pois apesar das ações conjuntas entre os entes federados, o sistema descentralizado dava a tarefa da realização do cadastro ao município, que enfrentou dificuldades de adaptação ao novo modelo proposto.

Destaca-se que quando implementado, o CADÚNICO apresentava além de um formulário complexo, a exigência de ser preenchido de forma rápida e ágil, no entanto, na contramão das novas delimitações os municípios não passaram por capacitação necessária para manuseá-lo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Contudo, tornava-se fundamental manter a operacionalização do CADÚNICO no município, “pois ele é quem tem a possibilidade de realizar uma interlocução mais próxima com a população e, assim, identificar suas principais necessidades. ” (BRASIL, 2012).

[...] o Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, também no campo da identificação do público-alvo, a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de famílias nos cadastros dos programas bolsa-escola e bolsa-alimentação. (FONSECA; ROQUETE, 2005, p.140).

Como afirmam Dias e Farias (2015), a proposta de unificação do Cadastro Único vinha da necessidade de garantir os serviços à população pobre e mais vulnerável, ampliando as possibilidades de acesso a direitos sociais. Sano e Montenegro-Filho (2013), por sua vez, destacam a importância da avaliação de programas e projetos na área social a partir de indicadores que possam servir de base para monitorar as ações, verificar o cumprimento dos objetivos e acompanhar as transformações de contexto. Para estes autores “o importante é que a escolha dos indicadores se baseie em uma avaliação crítica das suas propriedades e não se pautem simplesmente pela tradição de uso. Os indicadores devem ser específicos e sensíveis” (SANO E MONTENEGRO-FILHO, 2013, p. 53).

Januzzi e Patarra (2006) ressaltam a grande relevância dos indicadores sociais, pois afirmam que os mesmos contribuem ao operacionalizar conceitos nem sempre concretos, favorecendo não só sua avaliação e monitoramento, mas também o aprimoramento nas investigações acadêmicas. Sulbrandt (1993 apud Sano e Montenegro-Filho, 2013), destaca três indicadores sociais como métodos avaliativos no setor público: a eficiência, que seria a avaliação dos processos, a eficácia como forma de avaliar as metas e a efetividade para avaliar os impactos numa realidade social.

Baseado nos dados deste estudo (relato de técnicos de referência, usuários, e gestão municipal) e dos conceitos acima citados, o CADÚNICO cumpre o seu principal objetivo, a qual foi inicialmente proposto, de selecionar e encaminhar as famílias de baixa renda para programas e/ou ações das políticas públicas, tornando-se substancialmente eficaz; pode-se dizer também que conceitualmente é um instrumento efetivo pois tem contribuído para mudanças no ambiente social ao incluir as famílias nos serviços ofertados pelas políticas sociais, pois estatisticamente programas como o Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida tem transformado o status familiar destes indivíduos, retirando-os muitas vezes das situações de vulnerabilidade e risco social, para além de macro estatísticas, no próprio relato dos usuários nesta pesquisa percebe-se que os mesmos afirmam mudanças em sua realidade, ao se resolver aspectos específicos em suas demandas e conflitos.

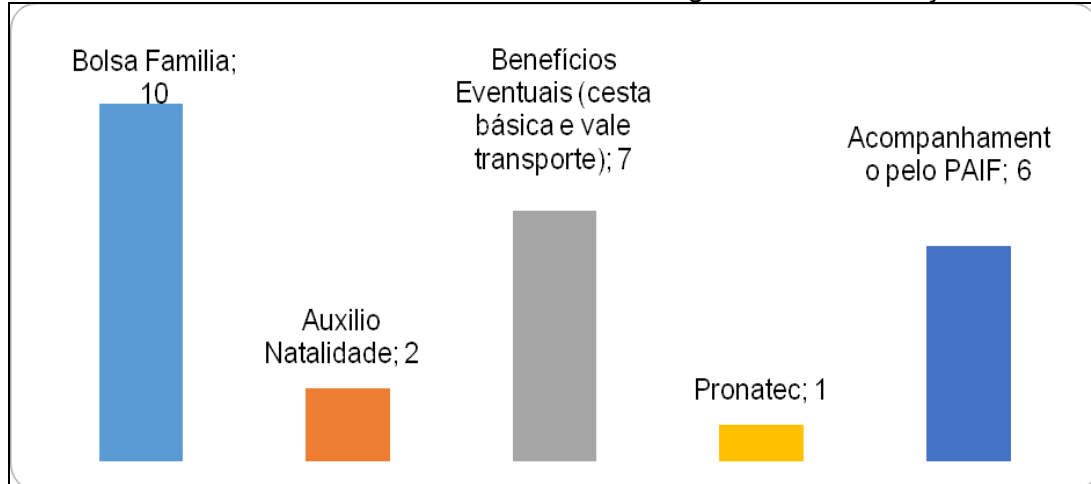
Contudo, ao se analisar os procedimentos de utilização do CADÚNICO, essa pesquisou apresentou dados que nos permite sugerir que os processos de cadastramento, desde seu preenchimento até a inclusão propriamente dita da família no cadastro, sofrem algumas “falhas” e limites, ao não se explorar eficientemente nos serviços de atendimento ao usuário (CRAS) as potencialidades de uso deste instrumento. A seguir este trabalho buscará discorrer sobre as potencialidades e limites do CADÚNICO, tomando como parâmetro as palavras de Costa e Castanhar que afirmam que:

*O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa. (2003, p. 987).*

Nas entrevistas realizadas, percebem-se os avanços alcançados com o CADÚNICO desde sua implantação. Os técnicos afirmam a sua importância ao cumprir o seu objetivo de inserir as famílias nos serviços, programas e projetos da Assistência Social ofertados no município de Ipatinga/MG. Constatou-se pela pesquisa, que o CADÚNICO é o instrumento que seleciona as famílias, principalmente, no que tange o PBF, onde nas 10 situações pesquisadas, todos os usuários faziam parte do programa.

O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO) constitui-se a principal fonte de informações para a identificação e seleção de famílias e pessoas para ações de políticas públicas na área social. O Programa Bolsa Família (PBF) é o principal usuário das informações do CADÚNICO, sendo também seu programa estruturante. Dessa forma, a boa qualidade das informações do CADÚNICO assegura que as pessoas/famílias selecionadas para as ações sejam de fato aquelas que atendem aos critérios de elegibilidade de tais políticas. (MDS-SENARC, 2007, Informe PBF. nº 18, p. 1).

**Gráfico 8 - Famílias entrevistadas inseridas nos Programas e/ou Serviços do CRAS**



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2017.

A formulação do PBF em 2003 inova a política social brasileira ao constituir um único programa de transferência de renda no país, acessível a qualquer cidadão que atendia ao perfil do programa, essa nova abordagem é realizada intersetorialmente articulando diversas áreas do governo, abrangendo uma interlocução entre ministérios (DIAS; FARIAS, 2015). Nesta perspectiva, o *gráfico 8* ilustra que todas as dez famílias entrevistadas foram inseridas em um ou mais programas ou serviços ofertados pelo CRAS. Vale ressaltar que todas elas estão cadastradas no CADÚNICO.

De acordo com o relato dos profissionais, o CADÚNICO cumpre seu objetivo principal de inserir a família nos programas sociais, contudo, essa inserção considera o critério e os dados sobre a renda a única fonte de informação da família atendida, perdendo-se a riqueza de dados levantados, pois os mesmos não são acessados pelos profissionais envolvidos no atendimento, salvo aquelas informações contidas na "folha resumo" (ANEXO II). Como afirma o Manual de Gestão do CADÚNICO (2012), a manifestação da pobreza não se reduz à condição de renda do indivíduo ou família. Ela é percebida por um conjunto de situações que os tornam vulneráveis e impendem o seu desenvolvimento. Assim,

A utilização dos dados do Cadastro Único para o direcionamento de ações para as famílias mais vulneráveis pode significar uma grande contribuição, uma vez que, por meio das informações nele armazenadas, a situação de pobreza das famílias pode ser analisada de forma criteriosa – lembre-se de que o Cadastro Único agrega informações socioeconômicas diversas, que vão desde o rendimento, até as condições de moradia, escolaridade etc. (BRASIL, 2012)

A pesquisa realizada nos cinco CRAS do município de Ipatinga revelou, a partir da fala dos técnicos, que os dados levantados no CADÚNICO são nunca ou quase nunca utilizados para o atendimento a família usuária do serviço. O cadastro faz o levantamento desde o domicílio em que a família reside, como suas características, a forma de acesso a serviços públicos (abastecimento de água, saneamento básico e energia elétrica, entre outros), a composição familiar, as despesas mensais e vinculação a programas sociais; e cada uma das pessoas que compõem a família, seus dados pessoais, documentação civil, qualificação escolar, situação no mercado de trabalho e rendimentos. O CADÚNICO, portanto, apresenta uma gama diversificada de informações sobre a pessoa/família que podem ser exploradas para um atendimento para além da situação de renda, considerando os processos de vulnerabilidade social a que o usuário está submetido.

Assim, se uma família possui rendimento maior do que aquele definido para o cadastramento, mas possui uma situação específica de vulnerabilidade que a torna prioritária para a área de assistência social, essa família pode e deve ser inscrita no Cadastro Único, permitindo seu melhor acompanhamento (BRASIL, 2012).

Apesar de cumprir seu principal papel de selecionar e inserir as famílias nos programas sociais, as informações do CADÚNICO podem e devem também servir de parâmetro para atendimento nos CRAS, como afirma o Manual de Gestão do CADÚNICO,

[...] as informações do Cadastro Único podem ser utilizadas para diversas ações de acompanhamento das famílias cadastradas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) dos municípios, visto que o atendimento da assistência social aborda diversas vulnerabilidades das famílias, além da pobreza, as quais podem ser captadas pelo Cadastro Único (BRASIL, 2012, p. 13).

Segundo os dados, nenhum usuário ou técnico de referência relata que houve o não atendimento de suas questões. No entanto, para a maioria dos usuários e grande parte dos técnicos as demandas foram atendidas parcialmente. Logo, apesar das conquistas obtidas ao longo dos anos com a inserção de famílias e a garantia do acesso a direitos básicos por meio da Proteção Social (todos os usuários avaliaram como “satisfatório” o atendimento nos CRAS), existem ainda entraves que impedem

o atendimento integral da família, o que precisa ser reavaliado de maneira a contribuir para o fortalecimento de políticas sociais mais resolutivas.

O Manual da Gestão do CADÚNICO (2012) alerta para necessidade de compreender o potencial do CADÚNICO para romper com a ideia de que ele é apenas um instrumento que seleciona famílias ou pessoas, pois a partir do momento que reúne um banco de dados rico em informações sobre as famílias de baixa renda torna-se mais efetivo na produção de políticas públicas integradas entre si. O CADÚNICO e PBF avançaram ao iniciar uma era de intersectorialidade governamental, de maneira a promover uma cogestão entre União, estados e municípios, responsabilizando cada um no processo de implantação, operacionalização, manutenção e controle das ações. Segundo Oliveira (2015) “a gestão intersectorial procurou impor boas práticas para os entes federados, em nível local e regional, transformando-os em agentes ativos das políticas sociais do governo federal”.

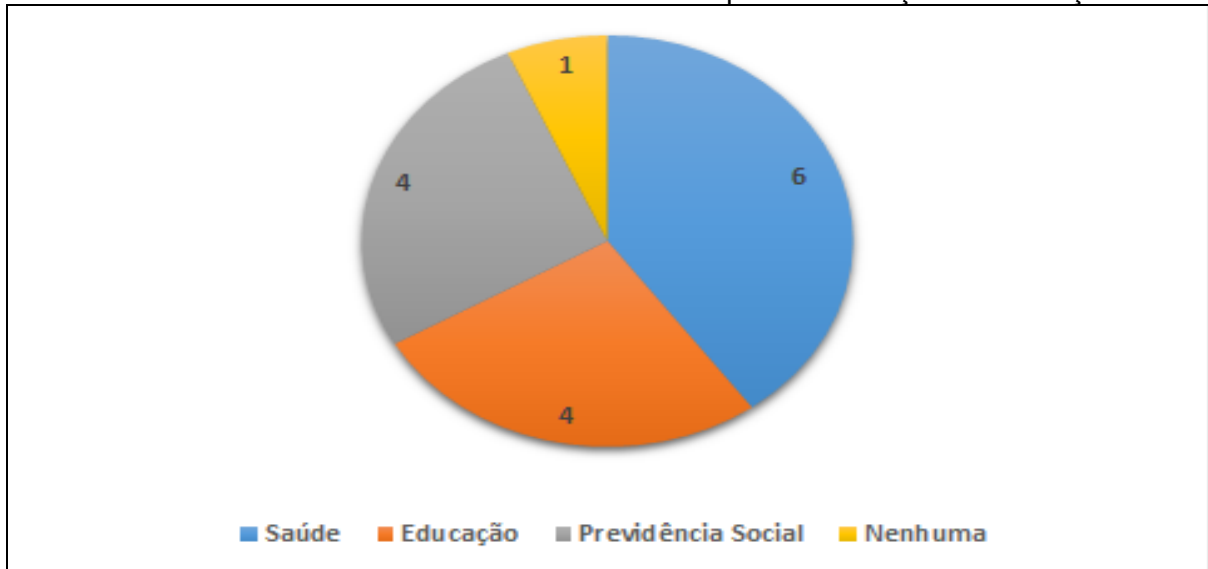
Todavia, muito se tem que avançar no que tange as ações intersectoriais entre as políticas públicas no âmbito municipal, de acordo com Junqueira e Inojosa (1997) a atuação intersectorial pauta-se na ação harmoniosa entre as políticas para o atendimento a complexidade de situações vividas pelo cidadão que delas necessita, numa junção de saberes e experiências que permitem o desenvolvimento social. Viana (1998), por seu turno, ressalta a importância da intersectorialidade diante dos rearranjos impostos as políticas sociais. As situações trazidas pelos usuários têm desafiado os executores de políticas públicas a se articularem para conseguir dar respostas às demandas colocadas pelos indivíduos, já que as “políticas tradicionais” isoladamente não têm atuado eficientemente diante desta problemática.

Não se pode afirmar, então, que as velhas políticas setoriais (saúde, educação, assistência, previdência e habitação) tendem a desaparecer, mas, sim, que cresce a necessidade de novos tipos de políticas, muitas vezes de conteúdos, ações e programas que conformam áreas de interseção de uma e outra ou mesmo de diversas políticas setoriais. Dessa forma, entra na ordem do dia a intersectorialidade das políticas, onde as ações sociais são compostas por diferentes tipos de intervenção pertencentes a diferentes tipos de políticas. (VIANA, 1998, p. 25).

Ao analisar o *gráfico 9*, pode-se afirmar que na grande maioria das situações atendidas no CRAS houve a necessidade de uma ação conjunta com outra política. As políticas de saúde, educação e previdência social foram aquelas que se articularam com assistência social nas dez situações pesquisadas. Entretanto, muitas vezes essa ação conjunta se formatava em apenas um contato com o agente

da outra política, onde em alguns casos não se obtinham sucesso e em outros não se tornavam contínuas.

**Gráfico 9** - Outras Políticas Públicas articuladas para intervenção nas situações



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, 2017.

Ao serem questionados, todos os profissionais afirmaram que os atendimentos por eles realizados poderiam utilizar o CADÚNICO como instrumento de articulação entre as políticas públicas. Os técnicos citam as dificuldades de diálogo entre as diferentes políticas, tornando muitas vezes o serviço fragmentado e desconectado, segundo eles, os dados do cadastro único poderiam acelerar e otimizar o atendimento se os mesmos fossem acessados pela equipe do CRAS e também transformados em indicadores municipais para balizar o plano de ação traçado para família em acompanhamento.

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

Pode-se citar como exemplo da construção de indicadores pertinentes a condução do atendimento à família inscrita no CADÚNICO, o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF). Seus estudos surgiram em 2000 por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sendo que com o Informe nº 157, do Programa Bolsa Família, de 30 de dezembro de 2008, tornou-se disponível

para download aos municípios. O IDF é resultado do compilamento de dados do CADÚNICO, produzindo um diagnóstico da pobreza no Brasil, reconhecendo a capacidade do CADÚNICO como um instrumento que possibilita ir além do PBF e até mesmo da Assistência Social, por meio da comunicação entre outras áreas das políticas sociais (MDS - o Informe do PBF 157/2008).

Segundo o Informe do PBF 157/2008, o IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CADÚNICO, bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de unidades familiares do município. Ele varia de 0 a 1 e quanto melhores as condições da família mais próximos do 1 o indicador estará. A análise do IDF é feita com base na família e não na pessoa. Para contemplar as diversas dimensões da pobreza e a forma como elas afetam o desenvolvimento dos indivíduos dentro de um núcleo familiar, o IDF foi elaborado a partir de seis dimensões: vulnerabilidade; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil; e condições habitacionais.

Assim, o município poderá promover ações complementares ao Programa Bolsa Família (PBF) na área da educação, no apoio à infância e à terceira idade, na melhoria das condições de moradia, na qualificação do trabalhador, em políticas de emprego e renda e no aprimoramento da educação fundamental e média, entre outras. Poderá, ainda, utilizar os filtros disponíveis no aplicativo para identificar grupos de famílias com vulnerabilidades específicas. (Informe PBF nº 157, 30 de dezembro de 2008).

Diante do exposto, percebeu-se que nem técnicos nem gestores citaram o IDF como parâmetro ou ferramenta de utilização no município de Ipatinga para balizar o atendimento a famílias ou formulação de políticas voltadas às mesmas. A intersectorialidade, a partir das informações do CADÚNICO, seria a utilização dos seus dados de forma efetiva, eficiente e eficaz, de maneira a contribuir no atendimento dos serviços, utilizando como recursos as informações contidas no cadastro, produzindo resultados que considera a família em sua integralidade e que propiciam benefícios ainda mais consistentes para a superação das vulnerabilidades sociais.

Como citado anteriormente, os municípios desempenham papel fundamental na gestão do CADÚNICO, pois sua presença no território permite uma compreensão mais congruente com a realidade, pois tem potencial de ir além do levantamento de dados podendo fazer a constatação dos mesmos em sua base local, promovendo assim a melhoria das condições de vida das famílias em situação de carência. Desta



forma, a maior responsabilidade da garantia da fidedignidade das informações do CADÚNICO vem do gestor municipal do cadastro, ele tem o dever de alimentar com qualidade os dados, pois é partir de um cadastro coerente com a realidade socioeconômica municipal que ações poderão ser planejadas com vistas a romper com a situação de pobreza da camada mais vulnerável da população.

Vale ressaltar que os municípios realizam o cadastramento e a manutenção das informações, pois os mesmos tem grande responsabilidade sobre a qualidade e a veracidade dos dados inseridos no Cadastro Único e porque os dados registrados no Cadastro Único permitirão uma melhor compreensão e análise dos problemas e potencialidades das famílias de baixa renda.

A pesquisa realizada no âmbito da gestão revelou algumas informações importantes de como é pensada a política de Assistência Social na cidade de Ipatinga, e sobre o papel do CADÚNICO na formulação das ações do governo municipal. O primeiro questionamento feito à gestora foi em relação à possibilidade de inserção dos usuários nos programas, projetos e/ou serviços da Assistência Social mesmo que não inseridos no cadastro único. Segundo sua resposta, “sim, se no momento do atendimento inicial do usuário for identificado uma demanda de acompanhamento e/ou inserção em um dos serviços, programa ou projeto e ele ainda não estiver inscrito no CADÚNICO será encaminhado para esta inscrição e poderá continuar em acompanhamento até que se efetive a sua inserção”. De acordo com a resposta, percebe-se que todo usuário atendido no município precisa estar, necessariamente, inserido no CADÚNICO, onde mesmo mantendo o acompanhamento ao usuário não cadastrado em um primeiro contato (acolhimento) a posteriori o cadastro deverá ser realizado. Esta condição permite afirmar que a seleção do usuário da Política de Assistência Social do município está vinculada obrigatoriamente a sua inscrição no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

Pode-se afirmar, portanto, que o CADÚNICO atua ou deveria atuar como um instrumento na gestão dos governos municipais na implementação de políticas e programas sociais voltados a população de baixa renda, sendo um mecanismo que dá visibilidade à população pobre, mapeando suas carências e permitindo a integração de ações de diferentes áreas.

Ao ser indagada sobre as possibilidades e limites do CADÚNICO na formulação de programas e projetos e na inserção de usuários na Política de

Assistência Social do município, a gestão municipal declarou que como o maior banco de dados de identificação socioeconômica e de domicílios, é possível formular programas e/ou projetos do governo federal e dos municípios a partir do reconhecimento da realidade do usuário, porém, no âmbito da gestão municipal o CADÚNICO tem se limitado a descrição do usuário apenas.

O artº. 2º do decreto federal nº 6135/2007, coloca o CADÚNICO como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Não obstante, o relato da gestora municipal deixa claro que o cadastro desempenha o seu papel de selecionar as famílias, mas se limita a isso, “não cumprindo sua função de fomentador na integração de programas sociais”, já que afirma que o cadastro não passa de uma “descrição do usuário apenas”.

Quando perguntados sobre a utilização dos dados do CADÚNICO pelos gestores, no que se refere à implantação de novas ações com os usuários, a gestão afirmou que os dados são utilizados para o acompanhamento familiar nas várias situações de vulnerabilidade, como auxílio alimentação, auxílio natalidade, aluguel social e em cursos como o PRONATEC e o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC)<sup>6</sup>.

Se avaliada a resposta da gestão com a dos técnicos de referência dos CRAS, percebe-se uma convergência entre as falas no que se trata a inserção dos usuários nas políticas sociais e nos benefícios ofertados pela Assistência, mas as respostas divergem quando a gestão afirma que os dados do cadastro são utilizados no acompanhamento familiar, pois segundo os técnicos o CADÚNICO tem atuado apenas como critérios de inserção das famílias nos serviços, não fazendo parte do dia a dia do atendimento.

Por fim, foi perguntado à gestão se o CADÚNICO poderia ser considerado um instrumento de acesso efetivo, eficiente e eficaz para integrar o atendimento das demandas da população, no âmbito da Assistência Social e/ou de outras políticas públicas. De acordo com sua experiência, a gestora relata que “através do cadastro

---

<sup>6</sup> Projeto do Ministério do Esporte executado em Ipatinga pela prefeitura em 10 núcleos e 21 subnúcleos que atendem gratuitamente moradores de todas as faixas etárias e pessoas com deficiência. O convênio tem duração de 20 meses.

único conhecemos a situação das famílias, encaminhando as mesmas de acordo com os critérios de cada programa”.

Quando a gestão afirma o papel do CADÚNICO no encaminhamento às políticas sociais através de programas existentes, isso se dá porque é por meio desses programas que se pode produzir efeitos em algum aspecto deficiente da realidade social. Logo, as políticas públicas (educação, saúde, esporte e lazer, cultura, previdência social, assistência social, etc.) se armam de “programas e/ou serviços” que venham sanar as necessidades dos cidadãos em sua vulnerabilidade.

Entre todos os relatos levantados na pesquisa (usuários, técnicos de referência e gestores municipais), percebe-se os ganhos alcançados nas Políticas Sociais nestes 15 anos de constituição do Cadastro Único, onde os serviços tem atuado eficazmente na resolução das demandas dos usuários, os programas tem de certa maneira se articulado entre si para solucionar os problemas da população atendida, contudo, é evidente que há muito por se fazer no que tange a utilização das informações do CADÚNICO na potencialização do atendimento as famílias acompanhadas.

Com a base de dados do Cadastro Único, o município pode, por exemplo, mapear os bairros onde reside ou trabalha a maior parte das famílias de baixa renda com crianças de 0 a 5 anos e, assim, definir mais adequadamente os locais onde devem ser implantadas creches e pré-escolas. Pode, também, identificar as famílias com domicílios precários, priorizando-as em políticas de habitação ou saneamento básico. Ou ainda, identificar adultos, com baixo grau de instrução, ofertando a eles cursos de alfabetização ou supletivos (BRASIL, 2012).

Perceber a capacidade do cadastro único como uma fonte abastada de informações é dar espaço para constituir atendimentos mais efetivos, eficientes e eficazes no âmbito da administração pública. Segundo Dias e Farias (2015), compreender a função estratégica do cadastro é fortalecer a cooperação entre as instituições que atendem o público alvo dos programas sociais, melhorando assim a eficiência dos gastos públicos em políticas de proteção social.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs-se a fazer uma análise das relações do CADÚNICO na operacionalização das políticas sociais em âmbito municipal, visto o problema há muito enfrentado de fragmentação das políticas públicas frente às necessidades dos usuários que muitas vezes não recebem um atendimento integral por falta de diálogo entre os setores públicos. A hipótese central baseava-se na possibilidade de utilização do CADÚNICO como caminho para integrar intersetorialmente as políticas públicas, tendo-o como instrumento eficiente, efetivo e eficaz na condução do atendimento às famílias nele inscritas.

Ao intentar avaliar o processo atual do trabalho em políticas públicas no Brasil, é importante compreender como tradicionalmente, e em alguns aspectos fundamentais, se deu o histórico de constituição das políticas sociais no Estado brasileiro. A redemocratização do país, marcada pelo momento de transição da queda do regime militar e favorecimento da retomada da democracia, foi um grande avanço também para liberdade política e dos processos de luta que desencadeariam a formatação e implantação da Constituição de 1988. Foi a partir da elaboração de uma Constituição que impõe a garantia do direito à cidadania como responsabilidade e dever do Estado, que se inclui novamente na agenda nacional a questão social. Trazer no texto da Constituição a Seguridade Social foi aspecto pujante para o fortalecimento das políticas públicas brasileiras, pois, é a partir dela que as políticas de saúde, previdência e assistência social se tornam direitos conquistados e garantidos por lei, e seu acesso regido pelo princípio da universalidade e responsabilidade do Estado na gestão e financiamento destas políticas.

A afirmação constitucional da Assistência Social como política pública, que garante para quem dela necessitar o acesso a direitos sociais pela ótica estatal, quebra o estigma da tutela e da caridade e ressoa o princípio da cidadania. Nesta perspectiva, começa a se constituir uma Política de Assistência Social avalizada por uma legislação forte e coerente com esta nova realidade. Com a LOAS, traz-se uma nova proposta de organização baseada nas diretrizes de descentralização (tornando os entes federados corresponsáveis pela gestão), controle social (que coloca a população como participante do processo) e a primazia do Estado na condução da política, favorecendo o pensamento de um atendimento ao beneficiário balizado na situação de risco e vulnerabilidade da estrutura social que se encontra, e não atribuindo características pessoais que o colocam na posição de vítima.

A partir da PNAS estabelece-se a Assistência Social como política pública, regulamentada a partir de critérios que integrem as políticas setoriais, fortalecendo o acesso a direitos, centrados na percepção das diferenças territoriais e na garantia dos mínimos sociais aos cidadãos no enfrentamento de contingências. Para operacionalização da política, o SUAS aparece com o objetivo de normatizar o sistema de Proteção Social brasileiro, consolidando a rede socioassistencial e propondo parâmetros que se traduzem em resultados positivos ao público atendido.

O acesso dos usuários as políticas sociais brasileiras, tiveram um longo percurso de construção de diferentes mecanismos de inserção nos benefícios ofertados. Os cadastros sempre foram os instrumentos utilizados para inscrição de indivíduos e famílias em alguma situação de vulnerabilidade social, e a partir deles e seus critérios avaliados, que os benefícios eram ou não concedidos. Historicamente, havia uma diversidade de cadastros para cada um dos benefícios concedidos, como exemplo o Bolsa Escola, Bolsa Gás, Bolsa Alimentação, PETI, entre outros, o CADÚNICO revolucionou o sistema cadastral ao estabelecer um cadastro único para todos os programas sociais como forma exclusiva de acesso do usuário.

O decreto federal nº 3.877, de julho de 2001 instituiu o CADÚNICO. Já em 2007, o decreto federal 6.135 estabeleceu que este instrumento fosse responsável pela seleção de beneficiários e integração de programas sociais destinados ao atendimento de famílias brasileiras de baixa renda. O CADÚNICO apresenta em seu bojo um conjunto de objetivos que responsabiliza, principalmente, os municípios de o utilizarem como fonte de informações para um atendimento para além da inserção á benefícios, mas como um instrumento capaz de integrar as diversas políticas sociais.

Por meio desta pesquisa, ao se verificar junto aos técnicos, usuários dos CRAS e equipe gestora da PAS na cidade de Ipatinga, pode-se perceber algumas das potencialidades e dos limites na utilização do CADÚNICO como instrumento capaz de integrar intersetorialmente as políticas públicas no âmbito municipal. Apesar do início conturbado de instauração do CADÚNICO, que impunha ao município a responsabilidade de preenchimento do cadastro e gestão das informações nele contidas, percebe-se que Ipatinga se adaptou aos mecanismos construídos e as novas tecnologias de sistematização implantadas ao longo dos anos, tornando operacionalizado o processo de cadastramento único uma realidade na cidade.

O relato dos profissionais deixa claro que o CADÚNICO cumpre seu objetivo de selecionar as famílias e inseri-las nos programas sociais e nos serviços ofertados pela Política de Assistência Social, principalmente quando se trata do PBF. No entanto, para eles, de todas as informações coletadas no cadastro a situação de pobreza é a única informação que de fato é utilizada, pois o que fundamenta o atendimento do usuário é a renda que a família apresenta. Segundo estes técnicos de referência, apesar do cadastro ser realizado por um profissional dentro do CRAS, o conjunto completo de informações que ele reúne não é acessado pela equipe técnica, e sim aglutinado em um resumo que apresenta dados básicos como nome e condição de renda do usuário atendido.

Outro ponto colocado pelos técnicos é a dificuldade de articulação com outras políticas públicas para um atendimento integral a família cadastrada, é real que a dinâmica da questão social trazida pelos indivíduos apresenta uma gama de variáveis que dependem de um conjunto de ações das diferentes políticas públicas para que as demandas sejam atendidas. Porém, apesar das informações trazerem essa necessidade de construir e discutir o caso conjuntamente, os técnicos se esbarram com a fragmentação das políticas onde o diálogo além de difícil, e nem sempre possível, deságua em ações específicas em cada secretaria e não em ações conjuntas e articuladas, tornando o atendimento por vezes descontínuo.

Em virtude desta fragmentação, a fala dos inscritos no CADÚNICO, isto é, usuários das políticas públicas, apesar de trazer uma avaliação satisfatória do atendimento realizado nos CRAS, a maioria destaca que suas demandas foram atendidas parcialmente, pois quando alguma necessidade da demanda central dependia de outra política, que não da Assistência Social, se esbarrava com diferentes entraves de articulação pela equipe de referência.

Apesar de afirmarem que o CADÚNICO não se apresenta na realidade dos atendimentos como um instrumento que integra intersecretorialmente as políticas públicas no município, todos os técnicos o colocam como potencialmente capaz de fazer esta articulação em virtude de sua riqueza de informações, que possibilitaria a formulação de indicadores e até mesmo atuaria como ponte de diálogo para construção de casos centrados no atendimento integralizado da demanda da família assistida, não se detendo apenas aos benefícios da Assistência Social, mas no conjunto das políticas públicas de saúde, educação, cultura, esporte e lazer, habitação, planejamento, e outras.

Nos questionamentos feitos a gestão da política de Assistência do município, a gestora municipal afirma que o CADÚNICO desempenha o papel de encaminhar os usuários aos programas e serviços das políticas sociais, e que se apresenta como um instrumento capaz de conhecer a realidade das famílias inscritas e assim favorecer a superação da situação de vulnerabilidade. No município de Ipatinga as informações do CADÚNICO formam um banco de dados que obedecem às delimitações do governo federal, contudo estas informações apenas se somam a base de dados da União, não sendo esses dados utilizados propriamente para formulação de políticas públicas municipais, isto é, considerando as especificidades do município, pois acabam servindo unicamente para descrição do usuário.

Este estudo permitiu alguns apontamentos quanto a atual utilização do CADÚNICO no município de Ipatinga. É possível afirmar que este instrumento tem sido eficaz quando alcança a meta de selecionar as famílias de baixa renda para programas sociais, e também efetivo pois se percebe uma mudança na realidade dos usuários a partir da realização do atendimento frente as suas demandas. Todavia muito se tem que avançar na perspectiva da eficiência no processo de utilização do cadastro na rotina dos serviços e integração das políticas públicas municipais, que tem apresentado grandes dificuldades em se articular de maneira intersetorial, entendendo a intersetorialidade como a parceria dos setores para resolução de problemas sociais que acarretam o público atendido.

Apesar dos limites da própria pesquisa, como dificuldade de acesso a algumas informações municipais, por vezes em virtude dos momentos de descontinuidade política que interferem nos processos de sistematização dos dados; e também da subjetividade de compreensão que abarcam pesquisas com entrevistas semiestruturadas, onde nem sempre o que se é dito é entendido da mesma forma pelos participantes, é correto afirmar que, á partir do relato dos atores envolvidos no dia a dia do atendimento e na construção da política de Assistência Social, além das análises realizadas pela pesquisa documental que descrevem os objetivos e funções do CADÚNICO, este instrumento tem grande potencial para integrar intersetorialmente às políticas públicas do município de Ipatinga.

## REFERÊNCIAS

- BERWIG, Solange Emilene. **Gestão do trabalho na esfera pública**: uma análise a partir da NOB-RH/SUAS. 2013. 180 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: quem paga a conta? In: MOTA, et. al. **Serviço Social e saúde**: formação e trabalho profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez ; Brasília, DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa Brasileira**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 3.877**. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 6.135**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2014.
- BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei n o 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, n. 129, seção 1, p. 01, 07 jul. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/manual-de-gestao-do-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-97-federal/arquivos/Manual%20do%20Cadastro%20Unico.pdf/download>>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ministério do Desenvolvimento Social. **Informe Bolsa Família**, Brasília, n. 157, 30 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informegestores/Informe,P20157,P20Intersectorialidade.pdf.pagespeed.ce.c3VKUWRKNs.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate a fome. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB-RH/SUAS**: comentada e anotada. Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, jul. 2005.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, set. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Informe Bolsa Família**, Brasília, n. 18, 2007. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe\\_gestores/Informe,P2018,P20Intersectorialidade.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe_gestores/Informe,P2018,P20Intersectorialidade.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <[www.censoibge2010.gov.br](http://www.censoibge2010.gov.br)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BREVILHERI, E. C. L.; PASTOR, M. A trajetória de construção do SUAS: um estudo em pequenos municípios do norte do Paraná. **O Social em Questão**, v. I, p. 353-372, 2013.

CARVALHO, A. M.; GUIMARÃES, M.; SALLES, Fátima; UDE, W. (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG/PROEX, 2002. v. 01. 142p.+

DIAS, Rafael de Brito; FONSECA, A. M. M.; MONTEIRO, M. S. **Participação em banca de Luciana de Farias**: uma Genealogia do Programa Bolsa Família como Infraestrutura. 2015. Exame de qualificação (Mestrando em Política Científica e Tecnológica) - Universidade Estadual de Campinas.

FALCÃO, T.; COSTA, P.V. **A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria**. Brasil sem Miséria, 2014.

FLEURY, S. A seguridade social inconclusa. In: FLEURY, S. **A era FHC e o governo Lula**: transição? Brasília: Inesc, 2004.

FONSECA, A. M.; ROQUETE, C. Proteção Social e Programas de Transferência de renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, A. L.; ELIAS, P. E.; BAÑES, N. **Proteção Social**: dilemas e desafios. São Paulo: Hucitec, p. 123-149.

INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, Luciano A. P. O processo de municipalização na política de saúde em São Paulo. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro:FGV, v. 31, n.5, p. 130-152, 1997.

KINZO, MARIA D'ALVA G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, dec. 2001. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 maio 2016.

LEMOS, L. T; RIBEIRO, M. V. **As estratégias de manutenção de das famílias durante o período de bloqueio do programa bolsa família devido descumprimento de condicionalidades**. 2012. Trabalho de conclusão de curso da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo. Disponível em: [http://www.catolicaes.edu.br/fotos/files/AS%20ESTRATEGIAS\\_DE\\_MANUTENCAO\\_DAS\\_FAMILIAS\\_DURANTE\\_O\\_PERIODO\\_DE\\_BLOQUEIO\\_DO\\_PROGRAMA\\_BOLSA\\_FAMILIA\\_DEVIDO\\_DESCUMPRIMENTO\\_DE\\_CONDICIONALIDADES.pdf](http://www.catolicaes.edu.br/fotos/files/AS%20ESTRATEGIAS_DE_MANUTENCAO_DAS_FAMILIAS_DURANTE_O_PERIODO_DE_BLOQUEIO_DO_PROGRAMA_BOLSA_FAMILIA_DEVIDO_DESCUMPRIMENTO_DE_CONDICIONALIDADES.pdf). Acesso em: 04 jun.2016.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, p. 721-730, 2009.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista Serviço Social**, Londrina v. 8 n.2, jan/jun. 2006.

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

NAVARRO, N. Os desafios da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família: o caso do Município de Guarulhos. In: **EnANPAD 2011, 2011**, Rio de Janeiro. EnANPAD, 2011, 2011.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: UFG, 2011.

OLIVEIRA, M. R. **As relações intergovernamentais, o federalismo cooperativo e a gestão intersetorial nas ações de combate à pobreza no Brasil**: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2010. Dissertação de mestrado da universidade Federal do Piauí. Ano de Obtenção: 2015.

ORTOLANI, F. Desafios para a consolidação da NOB-RH/SUAS nos municípios. In: **V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. São Luís: Ufma. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA. **Plano Municipal de Assistência Social de Ipatinga**, 2015.

SENNA, M.; MONNERAT, G. L. O setor saúde e os desafios à construção da seguridade social brasileira. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008, v.1, p. 193-213.

SPOSATI, Aldaiza. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2004. v.1.

SPOSATI, Aldaiza. A prática dos assistentes sociais: uma conversa heurística. **Revista Intervenção Social**, LISBOA, v. 000000, n.11/12, p. 109-123, 1995.

SPOSATI, Aldaiza. Política de Assistência Social. In: GASPAR, Ricardo; AKERMAN, Marco; GARIBE, Roberto. (Org.). **Espaço urbano e inclusão social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006, v. 1, p. 87-93.

VIANNA, Ana Luiza. Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. Rio de Janeiro: **RAP**, v. 32, n.2, p. 23-33, mar-abr, 1998.

YAZBEK, M. C.. Pobreza no Brasil contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, v. 110, p. 288-322, 2012.

YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, Geraldo Di; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

YAZBEK. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº. 56. p.50-59, mar.,1998.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**ANEXO A - ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA****INSTRUMENTO 1: INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO ATENDIDA**

Situação \_\_\_\_\_ CRAS Território \_\_\_\_\_

**1.1.** Descrição da situação:**1.2.** Demandas apresentadas:**1.3.** Atendimentos realizados:**1.4.** As demandas foram atendidas? Sim, totalmente.  Sim, parcialmente. Por quê?  Não. Por quê?**1.5.** Considerando a situação, as demandas apresentadas e os atendimentos realizados, pode-se afirmar que, as intervenções:

Demonstraram efetividade (funcionou de acordo com o planejado)?

Sim  Não. Por quê?

Demonstraram eficiência (sem erros)?

Sim.  Não. Por quê? .

Demonstraram eficácia (atendeu os objetivos)?

Sim.  Não. Por quê?

**INSTRUMENTO 2: COLETA DE INFORMAÇÕES JUNTO AO PROFISSIONAL QUE ATENDEU A SITUAÇÃO**

**Situação \_\_\_\_\_ CRAS Território \_\_\_\_\_**

**2.1.** Quais dados do CADÚNICO foram indispensáveis e quais são dispensáveis para o atendimento da situação? Por quê?

**2.2.** Quais demandas foram identificadas na situação apresentada?

**2.3.** Quais intervenções foram realizadas? Elas se articularam com outros setores de políticas públicas, além da assistência social? Quais?

**2.4.** Quais foram os resultados esperados e obtidos com as intervenções realizadas?

**2.5.** Considerando a situação atendida, você aponta o CADÚNICO ...

... como um instrumento efetivo (funciona de acordo com o planejado)?

Sim  Não. Por quê?

... como um instrumento eficiente (sem erros)?

Sim  Não. Por quê?

... como um instrumento eficaz ((atendeu os objetivos)?

Sim  Não. Por quê?

**2.6.** Considerando sua experiência com o CADÚNICO, você julga que se trata de instrumento que possibilitaria a articulação das políticas públicas para o atendimento efetivo, eficiente e eficaz das demandas da população?

Sim, totalmente.  Sim, parcialmente. Por quê?  Não. Por quê?

**INSTRUMENTO 3: COLETA DE INFORMAÇÕES JUNTO AO USUÁRIO**

Situação \_\_\_\_\_ CRAS Território \_\_\_\_\_

**3.1.** Como soube da existência do CRAS?

**3.2.** O que o motivou a procurar este serviço?

**3.3.** Suas demandas foram acolhidas pelo CRAS (você foi ouvido, recebeu orientações)?

( ) Sim, totalmente. ( ) Sim, parcialmente. Por quê? ( ) Não. Por quê?

**3.4.** Como você avalia o atendimento do CRAS?

( ) Satisfatório. ( ) Não satisfatório. Por quê?

**3.5.** Depois do atendimento feito pelo CRAS, os problemas que você apresentou foram resolvidos/melhorados/encaminhados?

( ) Sim, totalmente. ( ) Sim, parcialmente. Por quê? ( ) Não. Por quê?

**INSTRUMENTO 4: COLETA DE INFORMAÇÕES JUNTO À EQUIPE DE GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO**

**4.1.** O usuário pode ser inserido na Política de Assistência Social do Município (programas, projetos e/ou serviços), mesmo que não esteja inserido no CADÚNICO? Em quais situações?

**4.2.** Relate as possibilidades e limites do instrumental CADÚNICO na formulação de programas e projetos e na inserção dos usuários na Política de Assistência Social do Município.

**4.3.** Os dados dos usuários inseridos no CADÚNICO são utilizados pelos gestores municipais para implementação de novas ações?

**4.4.** O CADÚNICO poderia ser considerado um instrumento de acesso efetivo, eficiente e eficaz para integrar o atendimento das demandas da população, no âmbito da Assistência Social e/ou de outras políticas públicas como Educação, Habitação, Trabalho, Cultura, Esporte e lazer etc.?

Sim     Não. Por quê?



**ANEXO B - FOLHA RESUMO****FOLHA RESUMO CADASTRO ÚNICO – V7****I – INFORMAÇÕES RELATIVAS AO CADASTRO DA FAMÍLIA**

1.01 CÓDIGO FAMILIAR: 015115028-19

1.10 DATA DA ENTREVISTA: 14/03/2014

RENDA PER CAPITA DA FAMÍLIA: R\$ 50,00

**II – ENDEREÇO DA FAMÍLIA**

1.11 - LOCALIDADE: MATA VELHA

1.12 - TIPO: CAMPO

1.13 - TÍTULO:

1.14 - NOME: MATA VELHA

1.15 - NÚMERO:

1.16 - COMPLEMENTO DO NÚMERO: SN

1.17 - COMPLEMENTO ADICIONAL:

1.18 - CEP: 65923-000

1.20 - REFERÊNCIA PARA LOCALIZAÇÃO: PROXIMO A CHACARA DO ARTUR

**III – COMPONENTES DA FAMÍLIA****RESPONSÁVEL FAMILIAR**

4.02 - NOME COMPLETO: HELENA GUIMARAES CARVALHO

4.03 - NIS: 20933585483

4.06 - DATA DE NASCIMENTO: 07/08/1980

4.07 - PARENTESCO COM RESPONSÁVEL FAMILIAR: FILHO(A)

4.02 - NOME COMPLETO: RUAN CARVALHO DOS SANTOS

4.03 - NIS: 16656150714

4.06 - DATA DE NASCIMENTO: 04/03/2005

4.07 - PARENTESCO COM RESPONSÁVEL FAMILIAR: FILHO(A)

4.02 - NOME COMPLETO: ANA FLAVIA DOS SANTOS CARVALHO

4.03 - NIS: 21217408233

4.06 - DATA DE NASCIMENTO: 25/02/2007

4.07 - PARENTESCO COM RESPONSÁVEL FAMILIAR: CONJUGE OU COMPANHEIRO(A)

4.02 - NOME COMPLETO: ANDRE PEREIRA DOS SANTOS

4.03 - NIS: 20345652767

4.06 - DATA DE NASCIMENTO: 22/05/1986

\_\_\_\_\_  
Local e data\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável pela Unidade Familiar (RF)\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistador/Responsável pelo cadastramento

Caso o RF não saiba assinar, o entrevistador registrará a expressão "A ROGO" e, a seguir, o nome do RF.  
(A ROGO é a expressão jurídica utilizada para indicar que a identificação, substituindo a assinatura, foi delegada a outra pessoa)