


Os desafios da gestão territorial na proteção básica em uma metrópole

The challenges of territorial management in basic protection in a metropole

Soraia Pereira de Souza^a

 <https://orcid.org/0000-0003-4416-3461>

Carla Bronzo^a

 <https://orcid.org/0000-0001-7585-3655>

Resumo: O artigo analisa a gestão territorial desenvolvida pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) em Belo Horizonte. A pesquisa utiliza abordagem quanti e quali, com dados coletados via questionários dirigido aos coordenadores dos 34 equipamentos no município, identificando os fatores e condicionantes que incidem na atuação dos Cras enquanto coordenadores da gestão territorial em seus territórios de abrangência e sistematiza os principais desafios para a efetividade dessa intervenção.

Palavras-chave: Proteção social básica. Território. Gestão territorial. Intersetorialidade.

Abstract: The article analyzes the territorial management developed by the Reference Centers of Social Assistance (Cras) in Belo Horizonte. The research uses quanti and quali approach, with data collected through questionnaires addressed to the coordinators of the 34 equipments in the municipality, identifying the factors and constraints that affect the performance of the Cras as coordinators of the territorial management in their territories of comprehensiveness and systematizes the main challenges for the effectiveness of this intervention.

Keywords: Basic social protection. Territory. Territorial management. Intersectoriality.

^aEscola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro — Belo Horizonte/MG, Brasil.

Recebido: 28/3/2019 ■ Aprovado: 8/10/2019

1. Introdução

Este artigo aborda o território nas políticas de proteção social e, mais especificamente, analisa as condições da gestão territorial desenvolvida pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) no município de Belo Horizonte. Desde 2005, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), esses equipamentos são os principais responsáveis por materializar o princípio da territorialização, considerando a heterogeneidade e a desigualdade socioterritorial presentes no país. Esse movimento introduziu novos parâmetros organizacionais na forma de conceber e ofertar os serviços e as ações socioassistenciais, com ênfase no trabalho em rede e com foco em territórios caracterizados por vulnerabilidade e risco sociais.

Parte-se da premissa de que para o desenvolvimento das ações socioassistenciais com ênfase territorial é necessário efetivar modelos de gestão mais participativos e coordenados com os atores locais e o público destinatário da política. A questão central a ser verificada aqui é se a experiência de gestão territorial se traduz, de fato, em percursos coordenados e de cooperação entre os principais atores sociais e institucionais que atuam nos territórios de uma metrópole. Além disso, busca identificar a existência ou não de instrumentos fundamentais à efetivação das ações territoriais, suas principais potencialidades e os desafios para a execução da gestão territorial. Parte-se da hipótese inicial de que no processo de implementação dos serviços socioassistenciais de base territorial existem fatores intervenientes que comprometem a materialização desse princípio e, conseqüentemente, contribuem para a manutenção do padrão de fragmentação das ações realizadas e prejudicam a eficácia da proteção socioassistencial.

2. Território e coordenação de políticas como bases da gestão territorial

O debate sobre o território nas políticas públicas é extenso e não é o caso de resgatá-lo aqui. O foco neste artigo consiste em analisar os

microprocessos sociais e os instrumentos de gestão (formais e informais) na produção de ações coordenadas e complementares entre diferentes serviços, programas e projetos de base territorial. Como estabelecer processos coordenados e integrados de uma gestão de proximidade, expressa na efetivação de redes territoriais para a provisão de políticas públicas?

A fragmentação das ações governamentais é um dos principais desafios a ser enfrentado no campo da gestão pública, pois evidencia múltiplos problemas de coordenação e a perda de consistência na formulação e implementação das políticas públicas. Chiara (2015) propõe um conjunto de ferramentas que, na sua visão, possibilitam concretizar os “desejos” de articulação em ações concretas. Ao compreender a gestão territorial como uma forma básica de coordenação de políticas, apresenta uma tipologia para analisar os microprocessos que ocorrem entre atores e instituições que compartilham recortes territoriais e/ou a população beneficiária. Ao mesmo tempo, salienta a necessidade de estabelecer meios de conectar as respostas elaboradas nos microterritórios a processos mais amplos de proteção social e às ações desenvolvidas nos demais níveis de governo.

A autora divide os instrumentos de coordenação em duas dimensões denominadas “ações programadas” e “processos de retroalimentação”. A primeira, “ações programadas”, está ligada a processos mais formalizados e envolve a existência de instrumentos e procedimentos de planejamento normatizados, objetivos e resultados predefinidos no desenho da intervenção, compartilhamento de normas, regras e diretrizes, estabelecimento antecipado de responsabilidades e atividades, liderança, habilidades técnicas e pessoais necessárias para realizá-las, além da formação continuada e do aperfeiçoamento profissional. A segunda dimensão, “processos de retroalimentação”, pressupõe a troca de informações e está relacionada à existência ou não dos recursos materiais, à criação de grupos de trabalho e de gestão, à existência de sistemas de informação e de instrumentos que permitam trocas entre as unidades (centrais e locais) e as partes interessadas. Depende ainda da capacidade

de liderança e de processos que levem diferentes atores a se mobilizar em torno de objetivos e metas.

Os mecanismos de coordenação propostos por Chiara (2015), de forma geral, visam fortalecer tanto os processos de planejamento, construção de protocolos e de gestão, quanto envolver de forma efetiva os agentes públicos na formulação, implementação e avaliação da política e dos serviços. Tais mecanismos e/ou instrumentos de coordenação podem ser mais ou menos formalizados. No entanto, independentemente do grau de formalização da coordenação (alto ou baixo), essa só ocorre em relações/interações baseadas na confiança e na existência de determinado padrão de reciprocidade entre os diferentes setores e atores — públicos e privados. Essa condição requer operar cada vez mais a partir de um sistema relacional, compartilhado e participativo, a fim de alcançar resultados com níveis mais elevados de efetividade.

Ao focar a gestão territorial como um tipo específico de coordenação, uma possibilidade é essa gestão se constituir a partir das ações conjuntas entre diferentes organizações em torno de alguns problemas; mas outra forma seria constituída pela noção de “território rede”. O território, nessa concepção, seria compreendido como a construção de ações integradas, com procedimentos sistematizados entre serviços, programas e projetos, pressupondo a definição de objetivos comuns, compartilhamento de responsabilidades e ampliação da presença da população em processos participativos previamente definidos. Para a autora, não se trata apenas de reconhecer a importância do território como alternativa para a implementação de políticas públicas, mas de concebê-lo também em sua centralidade, o “território rede”, que se traduz no lugar da elaboração, em novas formas de gestão e na busca de ferramentas operativas compartilhadas. Isso envolve novas representações e novos sujeitos de direito, envolvidos nas construções sociais e coletivas, com o comprometimento no fortalecimento das ações comunitárias. Essa perspectiva é constitutiva da concepção de território, tal como reconhecido pela política de assistência social.

2.1. *A gestão territorial na política de assistência social*

Até o início do século XXI, o tema do território era praticamente ausente no discurso e na agenda da política de assistência social. Somente na formulação da PNAS, em 2004, é que o território emerge como elemento central para a provisão da proteção social ou mesmo como “dimensão estruturante” para a provisão dos serviços, como destacado na mais recente formulação da NOB-Suas 2012. A política se organiza como sistema, sendo que a oferta de serviços se estrutura em dois níveis de complexidade: serviços de baixa complexidade, desenvolvidos nos Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e serviços de média e alta complexidade, desenvolvidos nos Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), discriminados a partir das situações de vulnerabilidade e riscos enfrentados pela população. No âmbito da proteção básica, os Cras possuem obrigatoriamente duas funções exclusivas: a gestão territorial da proteção social básica na sua área de abrangência e a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), inscrito como o principal serviço no âmbito do Cras (Brasil, 2009).

A territorialização no âmbito da política pressupõe abandonar padrões de organização genéricos e manter o foco na observância às particularidades locais, tendo como centro o contexto social em que as famílias estão inseridas. O enfoque territorial extrapola a noção de território administrativo, delimitado por bairros ou cidades, mas abrange, em sua concepção, as relações sociais, culturais, políticas e econômicas; a existência de organizações formais e informais, além das formas de apropriação e de interação com esse ambiente, os conflitos e os laços de solidariedade e de vizinhança existentes. A atuação sobre o território equivale à atuação no plano coletivo, o que passa, por um lado, pelo compromisso do poder público com a estruturação da oferta de serviços socioassistenciais compatíveis com as necessidades do território e, por outro lado, pelo estabelecimento de vínculos reais entre as equipes de referência dos serviços e os territórios. A Assistência Social no território

precisa identificar as vulnerabilidades e os riscos cujas necessidades de proteção devem ser supridas especificamente por sua ação, de acordo com suas competências e responsabilidades, sem negligenciar aquelas que demandam o desenvolvimento de ações intersetoriais com outras políticas territorialmente definidas.

O Suas reconhece que não é de sua responsabilidade enfrentar todas as situações de vulnerabilidades de uma família, mas coloca sobre os profissionais de suas unidades o encargo de encaminhar seus usuários para a rede de políticas públicas a fim de minimizá-las. Para empreender tais tarefas, o Cras e o Creas devem conhecer e se articular com atores que formam a rede de serviços de proteção social, entendida aqui como a rede setorial da Assistência Social e intersetorial de outras políticas sociais em seu território.

Nas normativas, a gestão territorial compreende procedimentos de coordenação, gestão, planejamento e articulação entre serviços, além do acompanhamento, do monitoramento e da avaliação. Envolve a mobilização dos diversos atores no território e o reconhecimento do espaço, dos indivíduos e famílias e suas formas de organização e ainda implica definir objetivos e estratégias de atuação na expectativa de criar um ambiente de cooperação e de participação, bem como compartilhar responsabilidades de forma a viabilizar a integração da rede de serviços e a construção de respostas e intervenções conjuntas (Brasil, 2009, p. 22).

A concepção de gestão territorial compreende três ações: uma primeira consiste na *articulação da rede socioassistencial* de proteção social básica referenciada ao Cras, o que envolve promover a articulação e o referenciamento de toda rede que executa serviços de atenção básica, buscando a integração entre seus serviços e benefícios e destes com os serviços da proteção social especial, de média e alta complexidade.

Uma segunda ação que compõe a gestão territorial refere-se à promoção da *articulação intersetorial*. As múltiplas causas que incidem sobre as situações de vulnerabilidade e de riscos evidenciam a complexidade

dos problemas sociais, o que exige a interlocução da política de assistência social com as demais políticas públicas presentes no território. As ações de articulação na promoção da intersectorialidade devem se traduzir no trabalho em rede. Trata-se de investir na capacidade de trabalhar coletivamente envolvendo “a ideia de conexão, vínculo, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor” (Brasil, 2009, p. 26).

A terceira ação da gestão territorial, a *busca ativa*, caracteriza-se pelo contato direto com o cotidiano das famílias, suas formas de convívio, interação e relações de vizinhança. A execução da ação de busca ativa traduz a responsabilidade do Estado de ir ao encontro daqueles que apresentam maior vulnerabilidade ou dificuldade de acessar os serviços públicos, seja por descrédito, por ausência de motivação ou por desconhecer seus direitos.

3. Metodologia

A pesquisa, de caráter descritivo, fornece uma análise da atuação dos Cras em Belo Horizonte, quanto à sua função explícita de coordenação da gestão territorial nos seus territórios de abrangência. O trabalho de campo consistiu na aplicação de um roteiro de entrevista semiestruturado (constituído por questões abertas articuladas a quatro blocos de questões fechadas) para todos os coordenadores dos 34 Cras em Belo Horizonte.

A estratégia da pesquisa baseia-se no método de estudos de casos múltiplos, ao envolver várias unidades do Cras espacialmente distribuídas e com atribuições e funções similares.

A utilização do método qualitativo e quantitativo apresentou-se como meio adequado para realizar o mapeamento das principais ações e procedimentos adotados, além de incorporar à análise as concepções e a interpretação dos atores locais responsáveis por coordenar e realizar a gestão nos territórios.

Para análise da gestão territorial desenvolvida pelos 34 Cras foram consideradas quatro dimensões de análise: a) a existência dos *aspectos de governança municipal*, que se processam nos arranjos institucionais de coordenação e nas relações de interdependência entre Cras e demais instâncias de gestão (níveis local, regional e central); b) estratégias e os principais mecanismos adotados para a *promoção de ações intersetoriais* nos territórios propriamente ditos; c) os *espaços de coordenação e interlocação da rede de serviços constituída pelo Cras e pelas organizações não estatais* nas estratégias de fortalecimento da infraestrutura social nos territórios; d) processos de *mobilização comunitária e ampliação da participação* a partir da atuação territorial. O propósito foi o de apresentar separadamente a análise das três ações de gestão territorial (articulação da rede, articulação intersetorial e busca ativa) mesmo compreendendo que, no cotidiano da execução, essas estão correlacionadas.

O objetivo foi de apresentar uma descrição analítica da experiência de gestão territorial realizada no âmbito da proteção básica. Nesse sentido, buscou-se perceber: i) se as ações são planejadas a partir de diagnósticos socioterritoriais; ii) quais as principais ferramentas e instrumentos utilizados como mecanismos propulsores de coordenação; iii) a concepção dos gestores locais sobre as possibilidades de realizar a gestão de proximidade e adequar as ofertas públicas às especificidades do território; e iv) a existência de redes participativas e a efetiva adesão dos atores locais às ações compartilhadas, assim como os principais fatores intervenientes para o seu desempenho.

4. Os achados: os desafios da gestão territorial

Belo Horizonte é uma cidade com cerca de 2,5 milhões de habitantes e que tem uma trajetória singular na implantação da política de assistência, tendo começado a estruturar sua política com base nos princípios de descentralização, participação, intersetorialidade, matricialidade sociofamiliar e território, com organização dos serviços

socioassistenciais por níveis de complexidade desde 2000, antes da criação do Suas no âmbito federal (Mourão, 2011). O Programa BH Cidadania, implantado em 2002, voltado para atenção integral à população moradora das áreas mais vulneráveis da cidade, foi o precursor das ações intersetoriais e territorializadas no âmbito da proteção social. A implantação do Suas no município, com a implantação dos Cras, foi realizada simultaneamente com a expansão do BH Cidadania, sendo que tais equipamentos eram, ao mesmo tempo, um dos pilares estruturais do Suas — em processo de implantação no Brasil — como um equipamento do Programa BH Cidadania. Essa posição fazia do equipamento o ator por excelência na condução local no processo de implantação das diretrizes do programa e, ao mesmo tempo, lhe conferia a característica de equipamento público estatal de base local da política municipal de assistência social, o que se refletiu na condução dos objetivos da territorialização da proteção social básica em diferentes aspectos, alguns positivos e outros negativos.

Do ponto de vista estratégico, não existia incompatibilidade entre as perspectivas que orientavam a gestão municipal e as orientações nacionais fundamentadas na implementação dos serviços socioassistenciais de forma articulada às demais políticas sociais em territórios de vulnerabilidade social. A questão está em como se deu esse processo e sobre as exigências crescentes de um envolvimento muito maior da assistência social em relação às demais políticas sociais, o que impôs à SMAAS uma sobrecarga de demandas vindas de outras políticas sem a correspondente estrutura organizacional e material para respondê-las adequadamente. Da mesma forma, não haveria incompatibilidade entre as funções do coordenador local do Programa BH Cidadania e a do coordenador de Cras, ao se pensar no BH Cidadania como uma estratégia de gestão, com a responsabilidade de regular mecanismos de coordenação e de integração de diversas políticas sociais nos territórios. Contudo, a crescente perda de centralidade do Programa BH Cidadania e a sua gradual transformação acabaram gerando muitas ambiguidades em sua estrutura organizacional, com consequências importantes para os

serviços socioassistenciais nos territórios. Isso pode ser ilustrado pela posição ocupada pelo Cras no desenho organizacional do PBH, que o coloca hierárquica e diretamente subordinado a distintas instâncias de coordenação na estrutura administrativa da prefeitura.

Conforme os parâmetros estabelecidos, a execução das ações de coordenação e de gestão territorial requer a existência da figura central do coordenador de Cras, que, com a equipe técnica, responde pelo planejamento e pela operacionalização das ações de gestão territorial: a promoção da articulação intersetorial, o referenciamento da rede socioassistencial e a busca ativa. Essas três ações articuladas se traduzem em instrumentos de gestão e de interlocução desse equipamento com o entorno que o cerca, sejam as famílias referenciadas, sejam as outras organizações, formais ou informais, presentes no território.

A partir do modelo presente na engenharia institucional de Belo Horizonte, a perspectiva de normatização de processos (Chiara, 2015) para orientar a gestão territorial no Cras é realizada por, pelo menos, três instâncias distintas, a saber: a coordenação via Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social/SMAAS; a coordenação do BH Cidadania, situada na Secretaria Municipal de Políticas Sociais/SMPS, e a coordenação via Secretarias de Administração Regional Municipal (SARMU). Esse cenário, com a participação de diferentes instâncias de gestão, traz implicações para o estabelecimento de diretrizes na condução da gestão territorial no contexto local.

A existência de diversas instâncias de coordenação e a forma como elas atuam, sobrepondo comando e demandas, insere um importante desafio, de natureza estrutural, que compromete a gestão territorial. Como exemplo, os coordenadores citam o fato de os Cras precisarem responder a outras agências, para além da assistência social, e de dedicarem boa parte da capacidade de trabalho a questões administrativas para atender outros serviços e programas com os quais compartilham o espaço. Por sua vez, compreendem a gestão do território de fundamental importância para a problemática da pobreza e as formas de

seu enfrentamento e o Programa BH Cidadania como um importante instrumento dessa dimensão.

Nesse complexo contexto, os dados coletados evidenciam que uma parte significativa dos coordenadores de Cras (82,4%) considerou que a execução das ações de gestão territorial se dá de forma parcial, e 14,7% afirmaram que não as executam. As principais dificuldades mencionadas estão relacionadas à sobrecarga de trabalho ocasionada pelo acúmulo das duas funções, quais sejam: coordenar o Cras e o BH Cidadania; a falta de normatização do processo de coordenação e gestão territorial.

Destacam-se ainda a baixa institucionalização das relações inter-setoriais, a ausência de protocolos de referenciamento e contrarreferenciamento e a baixa participação dos usuários, tanto nas atividades coletivas e comunitárias, quanto nos processos de planejamento e avaliação das ações do Cras. Esse problema ocorre tanto do ponto de vista da normatização de processos no nível do planejamento e construção de protocolos (100% dos entrevistados afirmaram que do ponto de vista da gestão territorial não existe protocolo formalizado), quanto em relação à incorporação de estratégias de participação de outros atores. Assim, na visão dos entrevistados, a perspectiva de efetivação do novo modelo de gestão ativa do território trazido no desenho do Suas encontra-se distante da prática no atual processo de trabalho do Cras, conforme demonstram os depoimentos de dois dos entrevistados, mas corroborada na fala da maioria:

A gestão territorial não é algo simples de realizar. A ausência de rede, sobretudo de rede socioassistencial, a falta de regulação e a crescente redução da participação popular dificultam efetivar a gestão territorial. (Coordenador Cras 01)

No plano de ação do Cras não constam ações de gestão territorial; a organização dessas ações torna-se muito informal, com pouca capilaridade. O Cras tem feito esse planejamento sozinho (coordenador e equipe técnica),

sem o envolvimento dos usuários e sem alinhamento com a rede. Depois encontra dificuldade de dar legitimidade ao plano e alcançar adesão. (Coordenadora Cras 06)

O segundo ponto abordado na pesquisa refere-se às estratégias e as ferramentas para a realização da gestão territorial, compreendidos como sistemas de informação, os diagnósticos socioterritoriais e as instâncias de coordenação. Dentre esses, os diagnósticos configuram-se centrais para apreender as demandas e as especificidades dos territórios. Deveria ocorrer enquanto processo gerador de conhecimento coletivo a partir do envolvimento das equipes na produção de informações. Nesse ponto, os gestores locais percebem essa participação ainda muito limitada: “A participação na elaboração de estudos e de diagnósticos geralmente é muito pontual; está muito relacionada à avaliação de quais ruas ou becos vão compor o território” (Coordenador do Cras 18).

Quando questionados sobre o acesso ao sistema de informação e se este responde às necessidades dos serviços, os coordenadores entrevistados ressaltaram que o sistema de informação encontra-se voltado para o gerenciamento dos atendimentos realizados, com baixa possibilidade de absorver as informações geradas nos territórios e de subsidiar de forma direta a gestão e o trabalho em rede. Na mesma medida, as ações de retroalimentação permanecem muito comprometidas e informais: “Não existe mecanismos de retroalimentação, [...] as informações não alimentam o diagnóstico que recebemos [...] ficam para a gente mesmo, no nível local” (Coordenador Cras 01).

Quanto às instâncias de coordenação, os coordenadores apontam a Comissão de Coordenação Local (CCL) com potencialidades para ser um importante espaço de gestão compartilhada. Instituída pelo Programa BH Cidadania, se traduz na principal expressão do trabalho em rede e dos arranjos de coordenação intersetoriais. Na percepção de 17,6% dos entrevistados, o trabalho da comissão tem contribuído para identificar os problemas do território e para uma atuação mais próxima do poder

público. Por sua vez, 52,9% afirmam que isso ocorre somente de forma parcial, com muitas dificuldades e com baixa adesão dos parceiros. Para 29,4% dos respondentes, a comissão ainda não alcançou um patamar mínimo de organização intersetorial. Tem-se, portanto, que apesar de suas potencialidades, menos de um quinto dos Cras estudados consideram a CCL como aglutinadora e indutora do trabalho coletivo. Para a maioria, o trabalho conjunto ocorre somente em torno de pautas muito específicas, em geral de outros níveis hierárquicos ou em torno de questões emergenciais.

A lógica intersetorial ainda está pouco presente nas outras políticas, muito mais por possuírem modelos de atuação já consolidados. Quando você vai propor fazer de um jeito diferente, tem muita resistência. (Coordenador Cras 19)

[...] as instituições apresentam dificuldades de discutir as questões do território de forma mais abrangente. Ficam muito presas nas suas questões específicas, ainda permanecem muito no caso a caso. (Coordenador Cras 03)

Um terceiro ponto de análise refere-se às relações estabelecidas entre os Cras e a rede de serviços socioassistenciais. Buscou-se compreender as dificuldades e as potencialidades que a gestão do Cras identifica no processo de referenciamento dessa rede e se o trabalho construído expressa o fortalecimento da infraestrutura social nos territórios, concepção que reconhece o território tanto em sua dimensão objetiva, de rede de serviços, quanto em seus aspectos de organização social (Richardson e Mumford, 2002). Observou-se que a constituição efetiva de uma rede de serviços nos territórios, que possa ser mobilizada a partir de processos públicos de vinculação ao Suas e, conseqüentemente, de referenciamento aos Cras, permanece sendo um desafio para os equipamentos nos territórios. Trata-se também de um processo ainda em construção, o que se deve à baixa interlocução do trabalho coordenado entre o Cras e as entidades da rede não governamental.

Foi possível constatar também que as condições das ofertas dos serviços de proteção social básica pela rede não governamental se dão de forma muito heterogênea, considerando fatores como a disponibilidade ou existência dessa rede, a distribuição desproporcional dos serviços nos diferentes territórios e a dificuldade de dimensionar as ofertas às necessidades das famílias, no que diz respeito às prioridades de atendimento e à determinação de quais vagas serão oportunizadas.

Quanto ao referenciamento da rede identificada, 64,7% responderam operacionalizar de maneira satisfatória os procedimentos de articulação e de referenciamento, e 35,3% relataram dificuldades de implementar formas de interlocução com os demais serviços executados fora do espaço físico do Cras. Além de afirmarem que desconhecem a rede para além das entidades conveniadas, os entrevistados apontam que as entidades também não reconhecem a centralidade que o Cras deveria ocupar no território. Ao responderem se conhecem todas as entidades da rede local, exatamente 50% dos coordenadores responderam afirmativamente, ao passo que os demais não conhecem toda a rede ou informaram a ausência completa de rede local. Ao examinar quais as principais ofertas da rede não governamental, 78,3% dos entrevistados identificam com maior clareza as entidades conveniadas que executam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que é um serviço de proteção social básica, provisionado pelo Cras em parceria com entidades da rede socioassistencial.

No entanto, mesmo os coordenadores que afirmaram maior interação com as entidades socioassistenciais constataram a baixa capacidade de referenciamento dessa rede. Um grupo reduzido de coordenadores (apenas quatro dentre os 34 Cras) afirmou ter estabelecido com as entidades parâmetros de referenciamento com base nas orientações técnicas do Suas. Por sua vez, 52,9% dos respondentes disseram que operam parcialmente os procedimentos de referenciamento, mas que mantém, mesmo de forma não sistematizada, reuniões e formas de interlocução com as entidades no território. Os demais 32,29% afirmaram haver baixa interação com a rede socioassistencial.

Para além do referenciamento da rede socioassistencial nos territórios do Cras, outro importante desafio no fortalecimento dos mecanismos de proteção refere-se ao aperfeiçoamento da articulação e da complementariedade entre os serviços de proteção básica e os serviços de proteção social especial, de média e alta complexidades. Majoritariamente, para os coordenadores, as relações estabelecidas entre Cras e Creas ainda são insuficientes para garantir integralidade de atenção aos usuários que demandam ações em ambas as proteções. Por meio das entrevistas verificou-se que 50,0% dos respondentes operam parcialmente os processos de referência e contrarreferência. Desse grupo, 44,1% afirmaram encontrar dificuldades expressivas para operacionalizar os procedimentos no atendimento às demandas das famílias no tempo necessário ao acompanhamento.

Um quarto ponto a ser destacado refere-se à atuação do Cras na ação de busca ativa. Os entrevistados reconhecem o esgotamento das intervenções pautadas majoritariamente na demanda espontânea, assim como a necessidade de desenvolver uma atuação permeada por estratégias de coletivização dessas demandas. Os coordenadores reconhecem que a busca ativa representa uma ressignificação do papel e da postura do Estado no campo da política de Assistência Social, ao propor a transição de uma posição passiva, receptora, para uma postura propositiva e proativa.

Por mais que essa seja uma diretriz do Suas e esteja, conceitualmente, partilhada pelo conjunto dos coordenadores de Cras, foi possível identificar vários fatores dificultadores para a realização da busca ativa, entre eles: i) a localização geográfica dos equipamentos; ii) territórios muito extensos e com alto índice de violência urbana; iii) baixa materialidade na realização da busca ativa; iv) espaço físico do Cras inadequado para a realização de atividades coletivas; v) número reduzido de profissionais para executar as atividades inerentes às responsabilidades do equipamento e vi) equipes técnicas e coordenadores do Cras recentemente nomeados para suas funções, ainda se familiarizando com o território.

Outro fator é a crescente demanda espontânea, que pressiona e dificulta a ênfase em processos coletivos e participativos.

A leitura das formas de acesso ao Cras colabora com essa afirmação, com maior incidência na procura espontânea por parte das famílias, representando, em média, 76,2% dos atendimentos, contrastando com o acesso por meio de busca ativa (17,4%) e do encaminhamento da rede de serviços (6,4%). Tal análise traduz a necessidade de redirecionamento dos processos de trabalho nos territórios.

Ficou evidenciado, ainda, a necessidade de fortalecer a participação dos usuários nos processos de planejamento e de avaliação das ofertas socioassistenciais, considerando que quase a totalidade dos entrevistados (88,2%) respondeu que o planejamento é realizado pela coordenação e pela equipe técnica, sem haver participação dos usuários, enquanto somente 11,8% informaram compartilhar a elaboração do planejamento com os usuários. Quanto à avaliação, ela é feita também de forma pontual, focada nas oficinas com famílias, e ocorre no desenvolvimento e/ou no término de cada atividade.

5. Considerações finais

Considerando a análise dos dados e das informações coletadas observa-se que os Cras apresentam uma situação muito heterogênea e temporalidade diferenciada em relação à compreensão, à realização e à organização das ações de gestão territorial.

Do ponto de vista do desenho institucional identifica-se, de fato, o horizonte de um novo modelo de governança no contexto organizacional da estrutura administrativa do PBH. No entanto, esse novo modelo ainda não encontra a necessária correspondência com os processos adotados entre os distintos níveis de gestão e os Cras, submetendo o principal equipamento da política de assistência social a múltiplas esferas decisórias e a negociações complexas, o que afeta a sua autonomia e o cumprimento de suas responsabilidades precípuas.

A isso somam-se os problemas de fluxos de comunicação e de informação. Apesar dos esforços, os rearranjos empreendidos carecem de aprimoramento para que as informações sejam repassadas ao nível operacional com coerência. A falta de clareza gera um contexto marcado por incertezas sobre as tarefas, com sobreposição de agendas e ausência de convergência nas ações a serem desenvolvidas no âmbito local entre os diferentes atores.

O quadro institucional descrito é explicitado principalmente pelas relações estabelecidas entre as duas secretarias responsáveis pela execução do Programa BH Cidadania e pela implementação do Suas no município. Ficaram evidenciados os limites das principais instâncias responsáveis pelo estabelecimento das diretrizes de trabalho no Cras de conciliarem, coerentemente, as potencialidades do modelo de gestão proposto pelo município com as diretrizes nacionais de implementação do Suas.

Outra dificuldade diz respeito à maior responsabilização da política de assistência social pela promoção da *articulação intersetorial* local em relação às responsabilidades delegadas às demais políticas sociais. As políticas de saúde e de educação, em especial, encontram-se institucionalmente estabelecidas e consolidadas quanto à sua organização e à sua forma de operar e, portanto, com dificuldades particulares de acrescentarem à suas agendas setoriais outras ações para além das que tradicionalmente desenvolvem. Assim, a determinação pela participação não atinge da mesma maneira todas as políticas no território, o que na prática tem ocasionado uma adesão diferenciada dos atores locais e diferentes configurações das ações intersetoriais e territoriais.

No que diz respeito aos instrumentos de diagnóstico, de planejamento e do sistema de informação postos à disposição do Cras para a execução da gestão territorial, esses se mostraram ainda insuficientes, pois não abrangem as necessidades de organização do processo de trabalho, as responsabilidades delegadas ao equipamento e tampouco contemplam a capacidade instalada para sua execução, em particular o número

de técnicos e a quantidade de tarefas sob responsabilidade deles. Tais fatores levam o equipamento a ter dificuldades para manter, de forma coordenada, o processo de trabalho baseado nas diretrizes preconizadas no planejamento, impondo ao trabalho cotidiano uma espécie de *looping* no lugar da evolução e da conclusão a contento das atividades.

No que diz respeito à segunda ação de gestão territorial, de promover a articulação e o referenciamento da rede privada pelo setor público, em especial pelos Cras, esse permanece sendo um grande desafio. Como tradicionalmente a Assistência Social tem suas bases na filantropia, romper como esse passado histórico e assumir o caráter público e protagonista do Estado não é simples, o que demanda um processo de amadurecimento e de mudança de postura entre ambas as partes, tanto do Estado quanto das entidades privadas. Além disso, as entidades de Assistência Social de caráter privado possuem autonomia, o que torna ainda mais desafiador o movimento de integrá-las aos serviços públicos estatais, no sentido de compatibilizar suas formas de atuação, seus objetivos e suas metas aos apregoados pelo Suas.

Em relação aos fluxos de referência e de contrarreferência entre as proteções básica e especial, os arranjos propostos também não têm sido considerados pelos gestores locais como suficientes para dar as respostas necessárias às demandas de proteção social à população atendida. Na visão deles, o fluxo em vigor apresenta excesso de formalismo, de maneira que o tempo gasto no cumprimento de todos os procedimentos atrasa e compromete sobremaneira o atendimento das famílias.

A terceira ação de gestão territorial, a *busca ativa*, considerada como aquela sobre a qual a gestão local apresenta maior controle na sua realização, apresenta avanços na organização do trabalho nos territórios, mas sua execução encontra-se restrita diante das inúmeras atividades atribuídas ao Cras. A busca ativa deve guardar vigorosa articulação com a vigilância socioassistencial, no que diz respeito ao fornecimento de informações mais estruturadas para ampliar o conhecimento sobre

as características da população e do território e, em contrapartida, a criação de mecanismos efetivos de valorização e sistematização das informações coletadas no cotidiano do fazer do Cras na retroalimentação dos diagnósticos socioterritoriais.

Para finalizar, é importante ressaltar que o processo de institucionalização da política de assistência social ainda é recente, sendo ainda mais recente a ênfase no território como foco e objeto da intervenção. As normativas da PNAS incorporaram o território como eixo estratégico para a provisão dos serviços, instaurando uma nova concepção da proteção social, não focada apenas nos indivíduos e suas necessidades imediatas. Mas trazer o território como base da ação demanda uma mudança na concepção dos operadores da política. É necessária uma compreensão do território não apenas como espaço no qual os equipamentos se situam (território como objeto de focalização, portanto), mas como algo a ser transformado em si mesmo, em uma visão estratégica da proteção social.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social — Cras*. Brasília: MDS, 2009.

BRONZO, C. Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre. *Gestão e avaliação de políticas sociais*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2007.

CHIARA, M. La coordinación como camino hacia la integralidad. Conceptos y problemas de la práctica. In: _____ (org.). *Gestión territorial integrada para el sector salud*. 1. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015.

MOURÃO, M. et al. (org.) *O Programa BH Cidadania: teoria e prática da intersectorialidade*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2011.

RICHARDSON, L.; MUMFORD, K. Community, Neighbourhood, and Social Infrastructure. In: HILLS, John et al. (ed.). *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 202-225.

Sobre as autoras

SORAIA PEREIRA DE SOUZA – Mestre em Administração Pública.

E-mail: soraiasoup@yahoo.com.br

CARLA BRONZO – Doutora em Sociologia. Professora e pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

E-mail: carla.bronzo@fjp.mg.gov.br

