

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS
COORDENAÇÃO GERAL DE REGULAÇÃO DA GESTÃO DO SUAS

PROJETO PNUD BRA/12/006 - LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS FLUXOS E PROCEDIMENTOS DE INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS E BENEFÍCIOS

PRODUTO 3 - DOCUMENTO TÉCNICO CONTENDO ELABORAÇÃO PROPOSTA DE MODELO DE FLUXO PARA INTEGRAÇÃO ENTRE SERVIÇOS E BENEFÍCIOS EM ÂMBITO MUNICIPAL, A PARTIR DO LEVANTAMENTO DA REALIDADE DAS REGIÕES ESTUDADAS.

CONSULTORA: MARIÂNGELA RIBEIRO DE ALMEIDA

AGOSTO DE 2014

SIGLAS (POR ORDEM ALFABÉTICA)

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especial da Assistência Social

MSE – Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto

NOB – Normas Operacionais Básicas da Assistência Social

NOB-SUAS-RH – Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEAS – Serviço Especializado em Abordagem Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

SUMÁRIO

Apresentação	5
1. Notas metodológicas	5
2. Principais resultados	11
2.1 Formas observadas de integração entre benefícios e serviços	11
2.2 Opinião municipal acerca da integração entre benefícios e serviços	26
2.3 Resumo das boas práticas encontradas	28
3. Modelos de fluxos propostos	36
4. Considerações finais	
Referências	

Apresentação

Conforme edital nº43/2014 do Projeto BRA/12/006, este último produto apresenta a proposta de modelos de fluxo para integração entre benefícios e serviços no âmbito municipal.

Os modelos propostos foram construídos com base na análise dos dados apresentados nos Produtos 1 e 2 durante o mesmo Projeto. Primeiramente, o documento resume os principais resultados encontrados nos referidos produtos e exibe a avaliação feita pelas secretarias que responderam ao questionário *online*. Em seguida, estão listadas as melhores práticas encontradas nos municípios visitadas e

A partir deste conjunto de informações, na sequência, estão expostos os modelos de fluxo propostos.

1. Notas metodológicas

Este estudo analisou como se dá, tanto no discurso da gestão, quanto nos depoimentos de técnicos que atuam nos CRAS e CREAS, a integração entre benefícios e serviços em 10 municípios brasileiros e no Distrito Federal¹. Conforme explicado nos produtos 1 e 2, esta amostra intencional foi selecionada considerando-se alguns critérios: regiões brasileiras conforme separação do edital e dados referentes ao atendimento de beneficiários dos programas de transferência de renda e BPC. Como o resultado final deste

¹ Da região Centro-Oeste: Distrito Federal/DF e Cuiabá/MT; da região Sul: Erechim/RS e Pomerode/SC; da região Norte: Boa Vista/RR e Formoso do Araguaia/TO; da região Nordeste: Jaboatão dos Guararapes/PE e Camocim/CE; da região Sudeste: Belo Horizonte/MG e Osasco/SP. Entraram na análise também os dados do pré-teste realizado em Coronel Fabriciano/MG.

estudo é a construção de um fluxo que contribua a tal integração, considerou-se ainda a participação municipal nas instâncias de pactuação da PNAS, tais como CIB e CONGEMAS.

A partir das entrevistas realizadas nestas cidades e de dados do Censo SUAS 2012 buscou-se compreender *como* se realiza a integração dos beneficiários junto aos serviços socioassistenciais e *por que* é feita das formas constatadas em campo. Para Valles (1999: 180), a entrevista semiestruturada se utiliza uma lista ordenada de perguntas escritas de forma igual para todos os participantes, mas as respostas são livres e abertas. Para este estudo, os roteiros das entrevistas foram desenvolvidos com base no próprio Protocolo de Gestão Integrada e procurou identificar como os processos indicados na ilustração 2 estão sendo implementados. Esta técnica permitiu, portanto, colher dados e opiniões sobre o tema em diferentes regiões do Brasil, tornando possível encontrar padrões e diferenças entre a compreensão e as ações realizadas para atender aos beneficiários.

Dado o objetivo da pesquisa e os limites para a visita a um número maior de municípios, optou-se pela criação de um pequeno questionário que pudesse ser dirigido a todas as secretarias do país. Este questionário foi publicado em plataforma virtual e esteve disponível para receber respostas *online* por um prazo de 35 dias.

Composto por 9 questões (Conferir Anexos), buscou mapear a existência de regulamentação municipal da integração entre benefícios e serviços nos termos do Protocolo de Gestão Integrada (2009), bem como de que forma esta integração está sendo traduzida em atividades para os beneficiários PBF e BPC. Com respeito ao PETI, considerando-se o atual momento de reordenamento de suas ações estratégicas, focou-se no mapeamento da existência e localização da gestão do “programa”. Por certo, o tema poderia ser explorado de forma mais detalhada, mas, como já destacado, optou-se por fazer um questionário bem recortado com vistas a obter um melhor retorno dos participantes em termos de qualidade das respostas.

É importante notar também que considerando a somatória de nossa população finita, isto é, o número de municípios no Brasil (5570) e o tamanho de nossa

amostra (1305), a margem de erro de nosso estudo é de 2.37% para um nível de confiança de 95%².

Finalmente, informa-se que as questões fechadas foram transpostas para o SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) e tratadas pela estatística descritiva (frequências) e inferencial (tabelas de contingência). Estas análises foram apresentadas como dados complementares para pensar acerca da integração proposta pelo Protocolo.

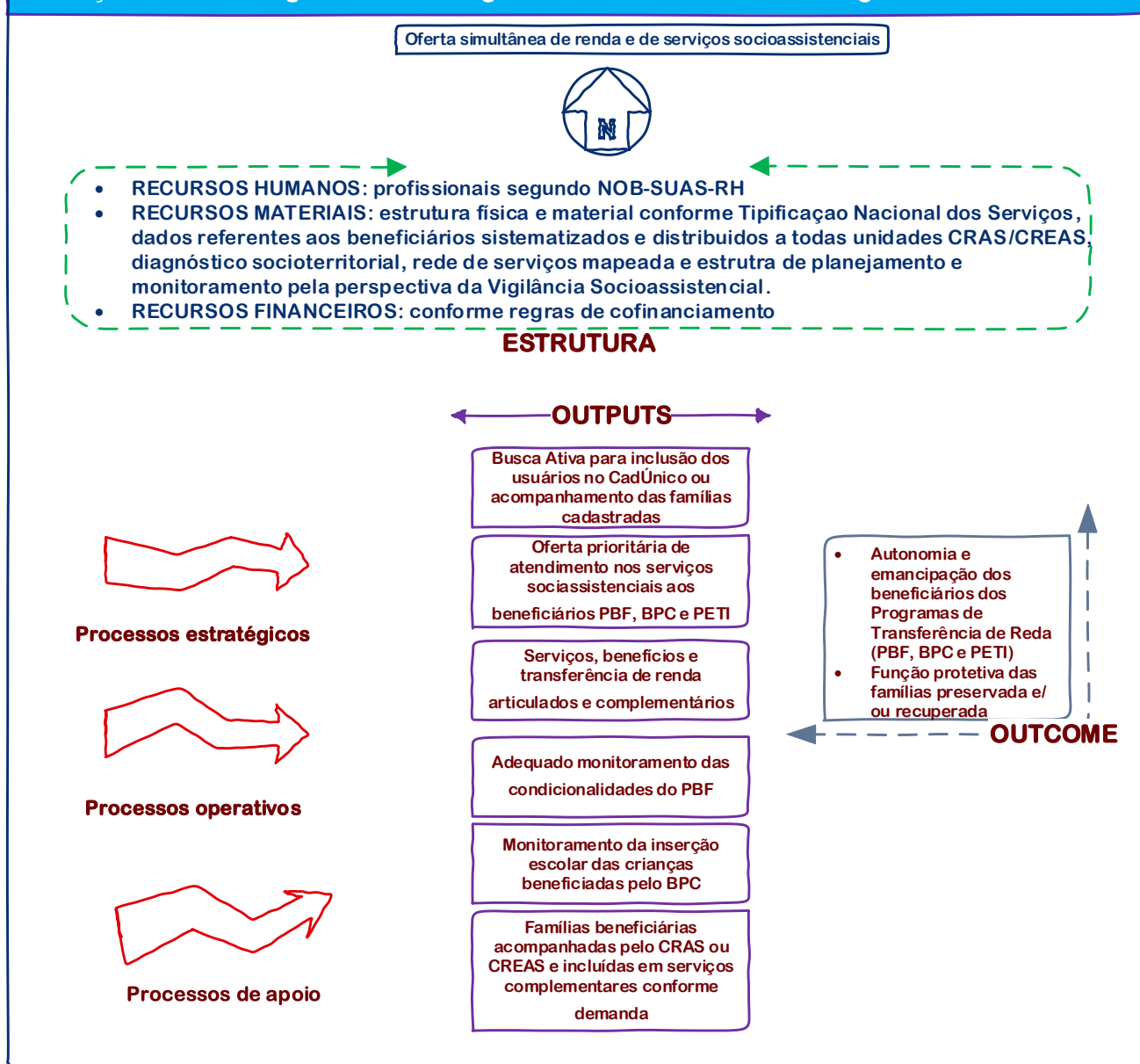
Tabela 1. Fontes e técnicas utilizadas		
Tipo de Fonte	Técnica de coleta	Fonte
Secundária	Tratamento de dados quantitativos	Dados Censo SUAS 2012, desagregados por região e por município da amostra, sobre atendimentos a beneficiários (PBF, PETI, BPC, BE) e sobre gestão da integração
	Análise documental	Normativas, textos, material audiovisual sobre integração de benefícios e serviços no SUAS
		Materiais disponibilizados pelas cidades da amostra
Primária	Entrevistas semiestruturadas	Secretários/as, gestores/as e técnicos/as da Política de Assistência de 10 municípios + DF
	Survey	Secretarias Municipais de Assistência Social de todo território brasileiro, identificadas apenas por Estado.

Fonte: elaboração própria

Para ambos os processos de pesquisa, trabalhou-se a partir da reconstrução da teoria do Protocolo de Gestão Integrada, isto é, os roteiros criados para o desenvolvimento das falas das fontes consultadas foram feitos a partir da lógica do referido documento, graficamente resumida nas ilustrações a seguir:

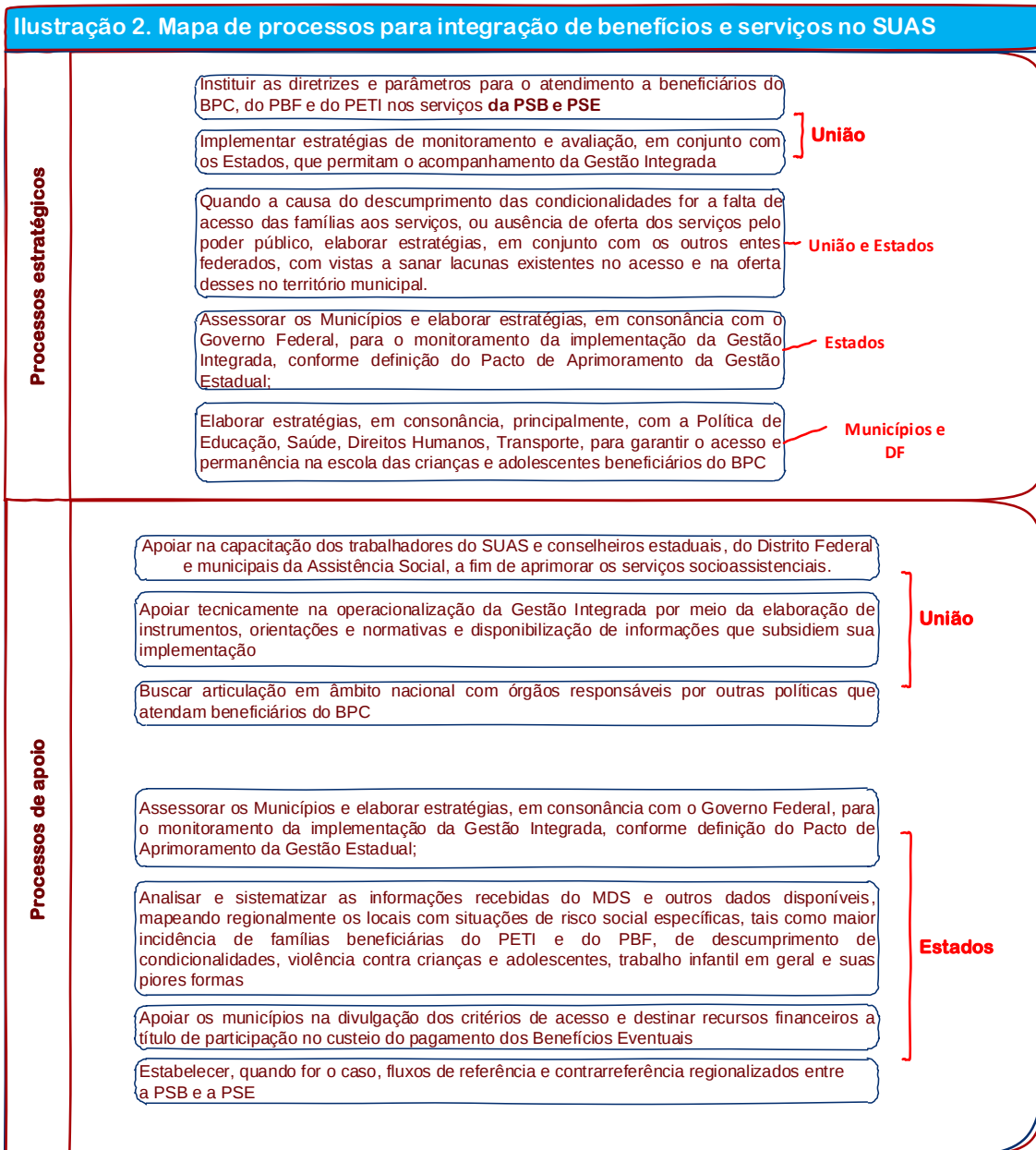
² Este número da amostra corrige o anteriormente apresentado no Produto 1, quando a contagem foi feita de forma bruta, antes do tratamento do total de dados. Esta diferença é explicada por respostas duplicadas, isto é, um número de municípios que respondeu mais de uma vez o questionário.

Ilustração 1. Modelo lógico do SUAS segundo Protocolo de Gestão Integrada



Fonte: elaboração própria.

Para produzir os *outputs* indicados e alcançar os *outcomes* esperados, o Protocolo De Gestão Integrada sugere que os três entes federados organizem uma série de processos no âmbito da gestão e execução do SUAS. Aqui os dividimos em processos estratégicos, de apoio e operativos:



Fonte: elaboração própria a partir do Protocolo de Gestão Integradas

Ilustração 2.1 Mapa de processos para integração de benefícios e serviços no SUAS

Processos operativos

Municípios e DF

- Acessar Sistemas da SENARC e/ou do SUAS para obter as informações das famílias PBF, BPC e PETI para acompanhá-las
- Estabelecer fluxo de referência e contrarreferência do CRAS com o CREAS e garantir articulação dessas proteções com a Gestão do PBF
- Estabelecer espaços para aperfeiçoamento e regulação dos fluxos de articulação da rede socioassistencial local e demais políticas públicas
- Mapear a rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas existentes no município e disponibilizar o mapeamento atualizado periodicamente aos CRAS e CREAS
- Elaborar diagnósticos socioterritoriais que contemplem potenciais beneficiários do BPC, PBF e PETI
- Disponibilizar aos CRAS a relação de famílias do PBF e do PETI: 1. residentes em seu território de abrangência, para o atendimento das mesmas; 2. em situação de descumprimento de condicionalidades
- Disponibilizar ao CREAS a relação completa de famílias do PBF e do PETI em situação de descumprimento de condicionalidades pelos motivos relacionados à proteção especial
- Disponibilizar aos CRAS as listagens dos beneficiários do BPC para seu atendimento e de suas famílias: por território de abrangência; ii. por faixa etária
- Identificar e encaminhar para o CRAS e para o CREAS informações sobre beneficiários e ou pessoas que atendam aos critérios de elegibilidade do BPC e do PBF que estão em serviços de acolhimento da rede socioassistencial do âmbito municipal e estadual, cuja família resida em seus territórios de abrangência
- Analisar e sistematizar as informações das famílias beneficiárias do PBF, do PETI, do BPC e dos Benefícios Eventuais
- Registrar no Sistema de Condicionalidades (SICON) as famílias que estão sendo acompanhadas pelo serviço socioassistencial com a finalidade de interromper os efeitos do descumprimento
- Instituir, nos termos dos convênios firmados, que as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais do território destinem ao menos 60% de sua capacidade de atendimento aos usuários encaminhados pelo CRAS
- Garantir que a rede de serviços socioassistenciais se estruture para a prestação dos Benefícios Eventuais

Estados

- Desenvolver estratégias, em conjunto com os municípios, para a prevenção e o enfrentamento das situações especificadas no Inciso I (descumprimento de condicionalidades)
- Apoiar os Municípios na implementação do Programa BPC na Escola e na oferta de ações que visem a garantia do acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC;
- Monitorar o quantitativo de famílias de beneficiários do BPC atendidas pela rede socioassistencial no âmbito do seu território, bem como estabelecer em conjunto com municípios estratégias para expandir e potencializar esse atendimento, observando, no que couber, as diretrizes do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
- Estabelecer, em conjunto com os municípios, estratégias para o atendimento das famílias nas regiões metropolitanas, áreas fronteiriças, áreas com cobertura de CREAS Regional e em locais com maior incidência de descumprimento das condicionalidades
- Desenvolver ações, em parceria com os Municípios, para a capacitação dos trabalhadores do SUAS e conselheiros estaduais e municipais da Assistência Social, a fim de aprimorar os serviços socioassistenciais

União

- Disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal, mensalmente, a relação dos beneficiários do BPC
- Disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal a relação de crianças e adolescentes beneficiários do BPC com idades entre 0 e 18 anos, matriculadas e não matriculadas no sistema regular de ensino
- Disponibilizar às Secretarias Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social a relação das famílias beneficiárias do PBF e do PETI, por meio da Central de Sistemas da SENARC
- Ao final de cada período de acompanhamento das condicionalidades dos Programas, disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal, as informações sobre as famílias em descumprimento de condicionalidades, por meio da Central de Sistemas da SENARC.

A síntese dos resultados obtidos é resultado, portanto, de uma análise realizada a partir desta lógica do Protocolo que está resumida nas ilustrações anteriores. Isto quer dizer que os dados colhidos em campo e por meio do questionário *online* foram interpretados em relação/comparação com o proposto pelo Protocolo.

2. Principais resultados

2.1 Formas observadas de integração entre benefícios e serviços

Feitas estas considerações metodológica, são apresentados os principais resultados. Por meio do trabalho de campo nos 10 municípios e DF constatou-se que a integração entre benefícios e serviços nos termos do Protocolo tem sido estimulada pelas diretrizes nacionais que têm, ao longo dos últimos anos, insistido na priorização dos beneficiários PBF, BPC e PETI. Mais especificamente, destacam-se os seguintes movimentos:

- Definição e organização do processo de acompanhamento das condicionalidades do PBF;
- Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- Foco no Cadastro Único como critério para participação em atividades e ações desenvolvidas no âmbito municipal.

Isto significa que embora as definições e orientações nacionais abarque de forma muito mais ampla a integração entre benefícios e serviços, constatou-se nas cidades visitadas que os avanços até o momento se deram, sobretudo, nesses pontos. Estamos aqui falando da maior parte dos casos.

Como veremos adiante, há casos de avanços e estratégias muito interessantes.

Portanto, considerando esta maioria, os resultados da análise indicam que a integração entre benefícios e serviços para este grupo acontece por três vias: 1. Espontaneamente; 2. Por meio do SCFV; 3. Como resultado do processo de acompanhamento de condicionalidades PBF.

Espontaneamente:

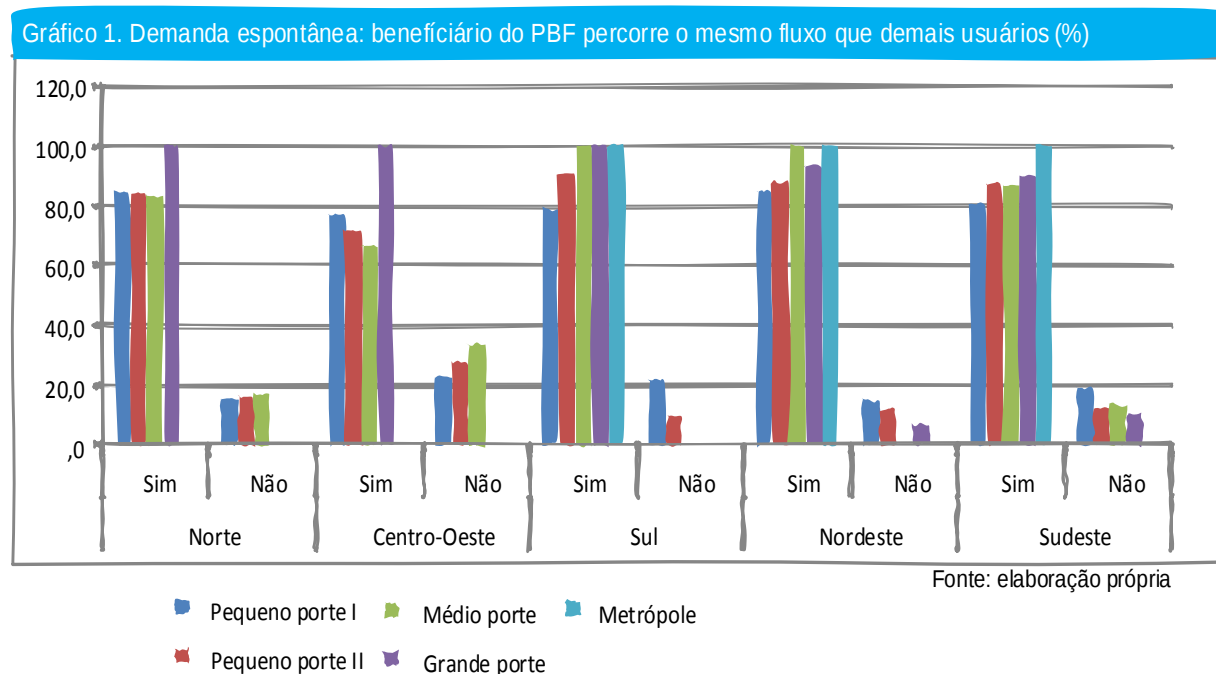
Segundo os próprios envolvidos na gestão e execução dos CRAS e CREAS, a integração seria “inerente” ao próprio processo vivido pelos equipamentos. A explicação estaria no fato de que o público que chega a estas unidades é, ou busca ser, beneficiário dos programas de transferência de renda.

Ainda segundo esta lógica, a inserção no CadÚnico é indicada para qualquer pessoa que chegue nesses espaços porque compreendem que é sempre um ganho na medida em que garante prioridade em cursos do Pronatec, descontos sociais em taxa de energia, aluguel social, isenção em taxa de concurso etc. E, neste sentido, podem afirmar categoricamente que todos os seus usuários têm CadÚnico e que, a maioria deles, é ainda PBF. Portanto, segundo esta lógica, a integração acontece por si mesma.

Os beneficiários BPC também fazem o mesmo caminho: chegam por demanda espontânea e, quando identificados como parte do programa, são tratados como público prioritário. Contudo, também há um consenso que apesar de todo esse sistema, a integração do beneficiário BPC não ocorre espontaneamente como a do PBF. A explicação para este caso não estaria em algum problema no sistema, mas no fato de que este beneficiário tende a não querer participar por confundir esse vínculo com uma possível perda do benefício.

Os dados colhidos pelo questionário *online* indicam um cenário condizente com o encontrado nos trabalhos de campo: um alto índice de secretarias afirma que os beneficiários PBF e BPC percorrem ao mesmo percurso feito

pelos outros usuários do CRAS, isto é, chegam por demanda espontânea e são inseridos conforme suas demandas. O gráfico 1 apresenta estes dados segmentados por região e por porte municipal³:

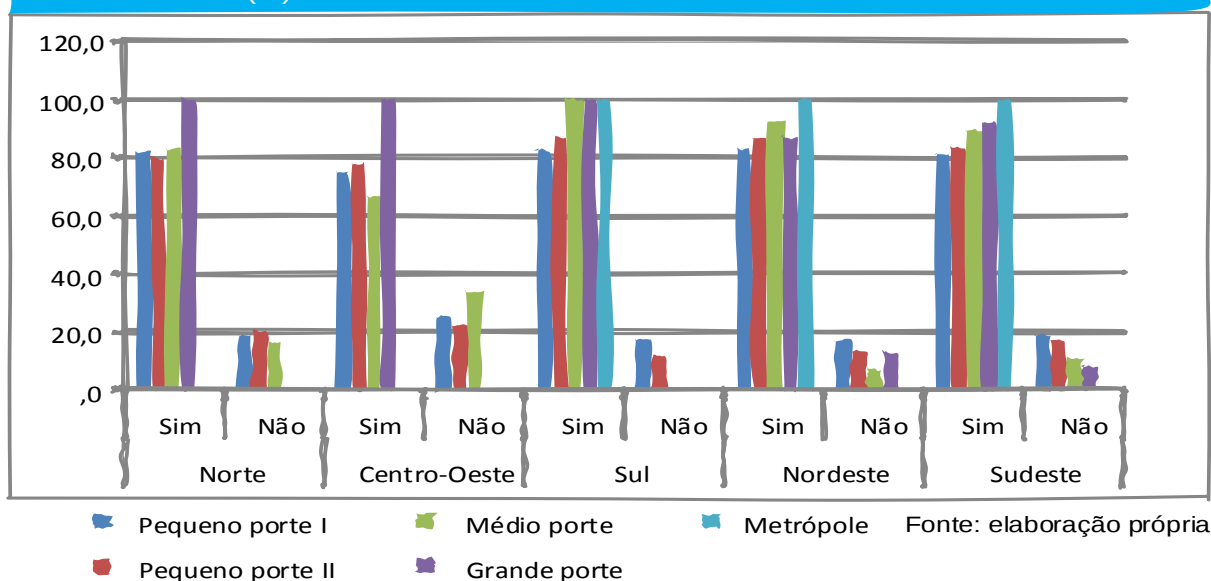


Conforme gráfico 1, em média, 78% dos municípios, independente do porte, afirmam que os beneficiários do PBF percorrem o mesmo fluxo que os demais usuários. Apenas a região Centro-Oeste apresenta índices um pouco menores de 80% no referido quesito.

Com respeito ao porte, os municípios maiores apresentam proporcionalmente os maiores índices de “sim”. Responderam sim à questão 100% das metrópoles e 97% das cidades Grande Porte. Como se observa no gráfico 2 em seguida, os dados para o BPC apresentam uma tendência bastante similar:

³ Em termos regionais, a amostra é composta por 92 municípios da região Norte, 103 da região Centro-Oeste, 309 da região Sul, 350 da região Nordeste e 451 da região Sudeste, totalizando 1305 municípios. Dos quais, 839 são de Pequeno Porte I, 269 de Pequeno Porte II, 98 de Médio Porte, 93 de Grande Porte e 6 Metropolitanos.

Gráfico 2. Demanda espontânea: beneficiário do BPC percorre o mesmo fluxo que demais usuários (%)



Isto significa que a integração entre benefícios e serviços atualmente ocorre da maneira espontânea: os próprios beneficiários são, em potencial, usuários dos CRAS e chegam até o local por demanda espontânea – seja em busca dos próprios benefícios ou para obter algum benefício eventual ou ser inserido em alguma das atividades ofertadas. Estando no local, os técnicos tratam os mesmos como público prioritário.



Comentários sobre a integração espontânea:

Analisando estes discursos a partir do referencial teórico e do visto em campo, observa-se a necessidade de se perceber que o processo de integração proposto pelo Protocolo exige esforços para além do espontaneísmo do usuário. Aquela usuário que toma a iniciativa de ir até uma unidade não pode bastar. Até porque talvez as maiores necessidades estejam justamente naqueles que não chegam.

Além disso, é necessário se ultrapassar o discurso, que parece já ter se tornado de *senso comum*, que justifica a baixa participação do público BPC. A literatura recente tem destacado como as políticas de transferência de renda têm desmontado a antiga assistência do favor e do coronelismo. Neste sentido, precisaríamos de dados mais consistentes para acreditar que o público BPC ainda não saiba de fato dos seus direitos e tema perde-los ao participar das atividades do CRAS.

Torna-se evidente a necessidade de se avançar na estruturação da área de Vigilância Socioassistencial que possa auxiliar as unidades CRAS e CREAS em um planejamento que pense tal integração a partir de dados do território.

Por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)

Outro argumento encontrado de forma recorrente nos municípios visitados é de que o reordenamento do SCFV facilitou e estimulou tal integração ao definir seus públicos prioritários.

Os SCFV visitados têm sido uma ação importante dos CRAS nos municípios visitados, sendo que em alguns deles, a exemplo de Boa Vista (RR), Cuiabá (MT) e Camocim (CE), é a maior demanda de algumas unidades. Os técnicos destacam que os serviços para crianças e adolescentes estão mais consolidados que os para idosos porque, no caso destes últimos, tem-se dúvida sobre a possibilidade de nomear a ação de SCFV na medida em que não se avançou muito para além dos grupos de convivência do formato anterior.

De todo modo, segundo os depoimentos colhidos, o SCFV tem integrado ao CRAS as crianças e adolescentes que antes estavam no PETI - também os idosos do BPC que frequentam os grupos para sua faixa etária em alguns casos.

Ainda com relação ao SCFV e o PETI, foi observado uma relação de substituição, isto é, para alguns municípios, o PETI “passou a ser SCFV” e, neste sentido, há certa confusão atualmente sobre onde estará a responsabilidade pelo tema do trabalho infantil, se na PSB ou ainda na PSE. Há quem considere que a responsabilidade passou para a PSB e quem defenda, baseado nas atuais normativas, que o processo engloba ambas as proteções. Dos 11 municípios visitados, em apenas 3 existe atualmente um gestor do PETI – e em outros 2 se está em planejamento para reorganizar esta estrutura. Mesmo considerando-se os 2 em planejamento, chegamos no índice de 50%, como demonstraremos adiante.



Comentários sobre a integração via SCFV:

Constatou-se que em muitos municípios as crianças e adolescentes do antigo PETI estão sendo atendidos no SCFV e há casos de grupos de idosos em que se podem encontrar beneficiários BPC. Pode-se compreender, portanto, o SCFV como um instrumento importante para tal integração.

Entretanto, verificou-se em muitos casos que o processo de reordenamento ainda está em transição e os próprios técnicos dos CRAS se perdem ao falar de SCFV, utilizando-se ainda da nomenclatura PETI e Projovem. Aliás, em alguns casos, as placas ainda indicam estes antigos serviços. Neste sentido, os desafios estão para além do tema da integração: dizem respeito à própria estrutura e lógica do serviço.

Além disso, há necessidade de se explorar mais a complementariedade entre o SCFV e outros serviços do SUAS. Pelo identificado, em alguns municípios o atendimento da criança no SCFV “substitui” o papel do PETI. Isto significa que não há acompanhamento da família para além deste serviço nesses casos. Para uma real integração do beneficiário, a complementariedade das ações é fundamental.

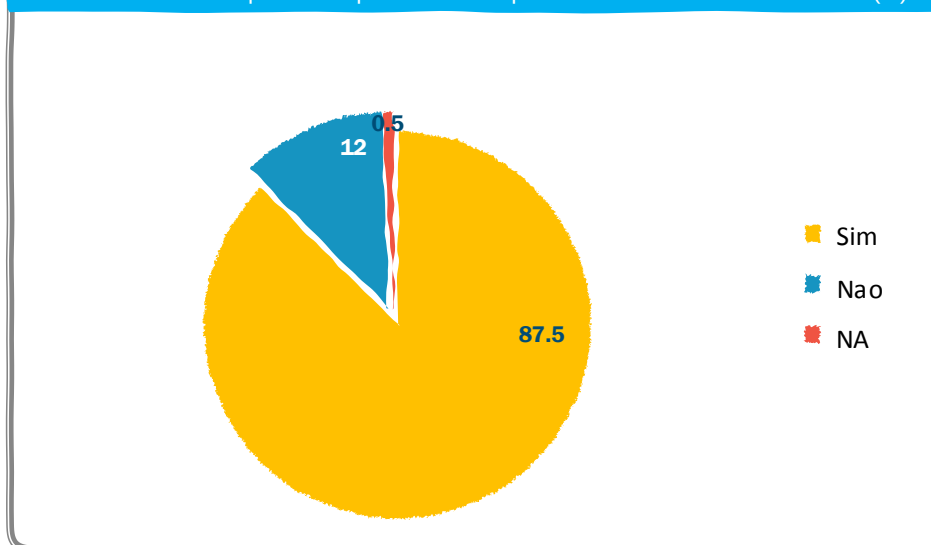


Como resultado do acompanhamento do descumprimento de condicionalidades

O acompanhamento de condicionalidades dos beneficiários PBF é a forma de integração que mais claramente se observa nos municípios. Ou, na expressão das pessoas envolvidas na gestão e execução, tal acompanhamento é a comprovação da existência de integração entre benefícios e serviços no SUAS.

Em todos os 11 municípios visitados, tal atividade é sistemática e contínua. O que muda, como indicado nos produtos 1 e 2, é a forma de realizá-la. Mas, apesar das particularidades, o processo padrão inicia-se com a Busca Ativa das famílias em descumprimento para, em seguida se realizar os trabalhos com as famílias. Conjugando as informações colhidas em campo com as prestadas pelas secretarias que responderam ao questionário, temos a Busca Ativa como uma atividade já consolidada:

Gráfico 5. Busca Ativa para acompanhar descumprimento de condicionalidades PBF (%)



Fonte: elaboração própria

É importante notar que, segundo o trabalho de campo, todo o processo de acompanhamento de descumprimento de condicionalidades parece estar consolidado como um trabalho intersetorial que envolve transferência de renda, saúde, educação e assistência. Em muitos municípios visitados constatou-se um trabalho em rede bem articulado e contínuo, com casos em que a Busca Ativa é responsabilidade partilhada com a saúde e educação. Entretanto, este esquema parece funcionar até o momento de localização das famílias. O acompanhamento realizado diretamente pelos CRAS e CREAS é realizado como segunda etapa, agora sem diálogo com estas políticas.

Após a Busca Ativa, o processo de acompanhamento das condicionalidades inicia-se com reuniões coletivas a respeito do PBF que esclarecem as situações, seguidas de reuniões com aquelas famílias que serão acompanhadas. O acompanhamento se realiza através de atendimentos, visitas domiciliares, encaminhamentos necessários e inclusão nos serviços do CRAS, como o SCFV ou grupos no âmbito do PAIF.

É importante abrir um parêntese para observar que apenas no caso de Belo Horizonte, onde se conta com um sistema robusto de sistematização de dados dos usuários, verifica-se que tal trabalho pode ser complementado por um diagnóstico da situação a partir dos dados.

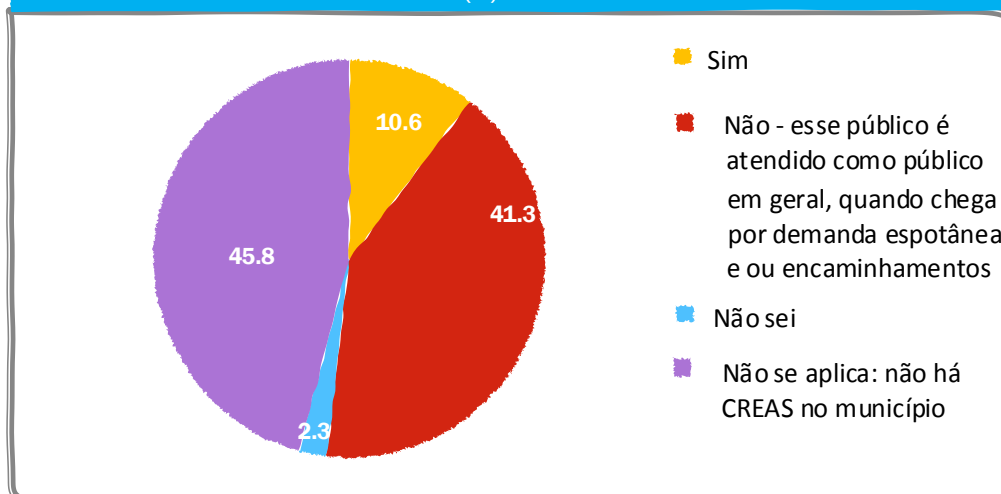
Com relação aos encaminhamentos, muitas das pessoas entrevistadas citaram encaminhamentos para saúde e para trabalho, entretanto, este tema não foi desenvolvido como sendo algo muito recorrente em nenhum dos municípios citados. A chamada questão produtiva também aparece como tema muito trabalhado nas ações para as quais se dirige a inserção desses beneficiários. Esta inserção ocorre por meio da priorização dos beneficiários do PBF para o acesso a serviços socioassistenciais e, em especial, para a participação nos cursos Pronatec. Aliás, em alguns territórios visitados, como Formoso do Araguaia e Boa Vista, a inscrição ao programa pode ser feita também nos CRAS

Finalmente, destaca-se que este acompanhamento parece ser compreendido como uma atividade por excelência da PSB, quer dizer, do CRAS. Para muitas das pessoas entrevistadas, “transferência de renda é da básica”. Assim, na maior parte dos casos, cabe aos CREAS apenas realizar o acompanhamento daquelas famílias que já estão vinculadas à unidade ou daquelas que o CRAS identifica como situação de violação e encaminha.

O discurso comum dos profissionais vinculados aos CREAS entrevistados é que não é possível considerar priorização ou realização de trabalhos específicos para beneficiários – seja do PBF ou do BPC. Para eles, o CREAS já é um centro especializado que tem um foco prioritário, que é a situação de violação de direitos, independente de quem seja a pessoa.

O cenário revelado pela análise do questionário *online* novamente é similar:

Gráfico 6. CREAS realiza Busca Ativa PBF (%)



Fonte: elaboração própria

Vê-se no gráfico 6 que naqueles municípios que têm CREAS, estas unidades não realizam atividades de Busca Ativa para beneficiários PBF. Como já pontuado, o entendimento é que o CREAS, como serviço especializado, não tem que realizar ações como estas. Teoricamente, a Busca Ativa nestas unidades é dirigida aos casos de violação de direitos para além da vulnerabilidade financeira: situação de rua, exploração sexual infanto-juvenil, trabalho infantil etc. Na prática, se observa que naqueles municípios onde existe uma equipe específica para o SEAS (Serviço Especial de Abordagem Social) realiza-se Busca Ativa, sobretudo, para casos de pessoas em situação ou vivência de rua e, em menor grau, para casos de exploração sexual e trabalho infantil.

Diante do cenário encontrado tanto na amostra intencional quanto no questionário, destacam-se as experiências do DF e de BH. No Distrito Federal, em Belo Horizonte e em Coronel Fabriciano esta lógica tem sido discutida na medida em que os benefícios, eventuais, PBF ou BPC, estão sendo defendidos como ferramentas para os trabalhos realizados pelos CRAS e CREAS. Quer dizer, ao inverterem a lógica (benefício como meio, não como fim), os CREAS passam a se envolver de forma mais permanente com tais temas.



Comentários sobre a integração por meio do acompanhamento de descumprimento de condicionalidades PBF:

Cada qual a seu modo, muitos municípios têm avançado tanto na gestão quanto na execução desse acompanhamento, englobando-o como importante ferramenta do trabalho que objetiva melhorar as condições de vida das famílias vulneráveis que se adianta ao descumprimento. É o caso de municípios onde o PBF já foi incorporado como uma ferramenta a mais para a atuação com as famílias, isto é, não como um fim em si mesmo. Por exemplo, em Belo Horizonte e Coronel Fabriciano, se busca inverter a lógica, isto é, identificar as famílias do programa com antecedência e acompanhá-las independentemente do descumprimento. Ou em Erechim, onde há uma definição política para se priorizar a busca pelo que chamam de “porta de saída” do programa através da preocupação de se incluir todas as crianças vinculadas ao mesmo nas escolas.

Cuiabá, Formoso do Araguaia também destacaram tal preocupação ao explicar que a diretriz é fazer visita a toda família que solicita entrada no Programa – entretanto, os depoimentos nesta cidade indicam mais uma visita de averiguação das condições e divulgação do CRAS.

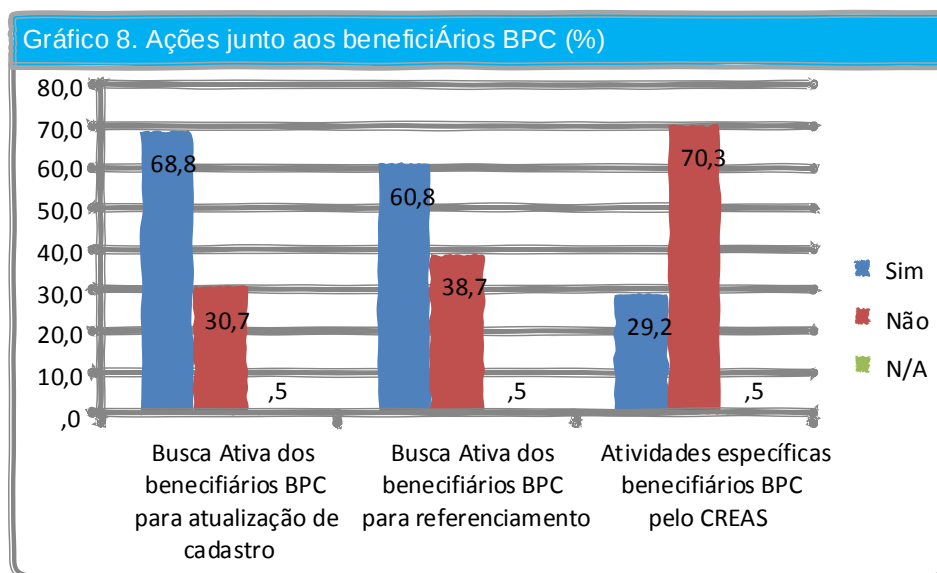
Observa-se, portanto, que o acompanhamento do descumprimento já parece ter sido absorvido como trabalho inerente aos CRAS – e também aos CREAS, mesmo que de forma mais tímida.

De todo modo, há ainda que se avançar mais em direção a um acompanhamento mais integral, compreendido para além de uma formalidade que garanta o vínculo daquela família no Programa. Pode-se, por exemplo, aproveitar-se da relação construída com a saúde e educação para desenvolver estratégias de acompanhamento para além dos períodos definidos pelas condicionalidades. E há que se fortalecer os vínculos dos técnicos com os respectivos territórios para que este acompanhamento possa ser desenvolvido em sua plenitude.

Outro fator que deve ser destacado tem haver com *vontade política*. Gestores que são atuantes na política de assistência e têm apropriação técnica sobre os temas parecem se preocupar mais em orientar processos estratégicos para tal integração.

Estes resultados ainda indicam que em todos os municípios visitados a inclusão dos beneficiários BPC ainda é um desafio. Um dos fatores que parecem ser decisivos para que as unidades deixem que o beneficiário chegue apenas por demanda espontânea é que, diferentemente do que ocorre no PBF, o sistema de acompanhamento/monitoramento a nível federal não está tão próximo dos municípios. Isto é, todos os gestores foram unânimes ao dizerem que as listas dos beneficiários não são muito atualizadas e que não têm recebido capacitações ou orientações sobre o tema – embora saibam que deve ser público prioritário.

Por meio do questionário *online* temos que, apesar de tais dificuldades, há altos índices de Busca Ativa de tais beneficiários, seja para fazer atualização cadastral ou mesmo para referenciamento ao CRAS.



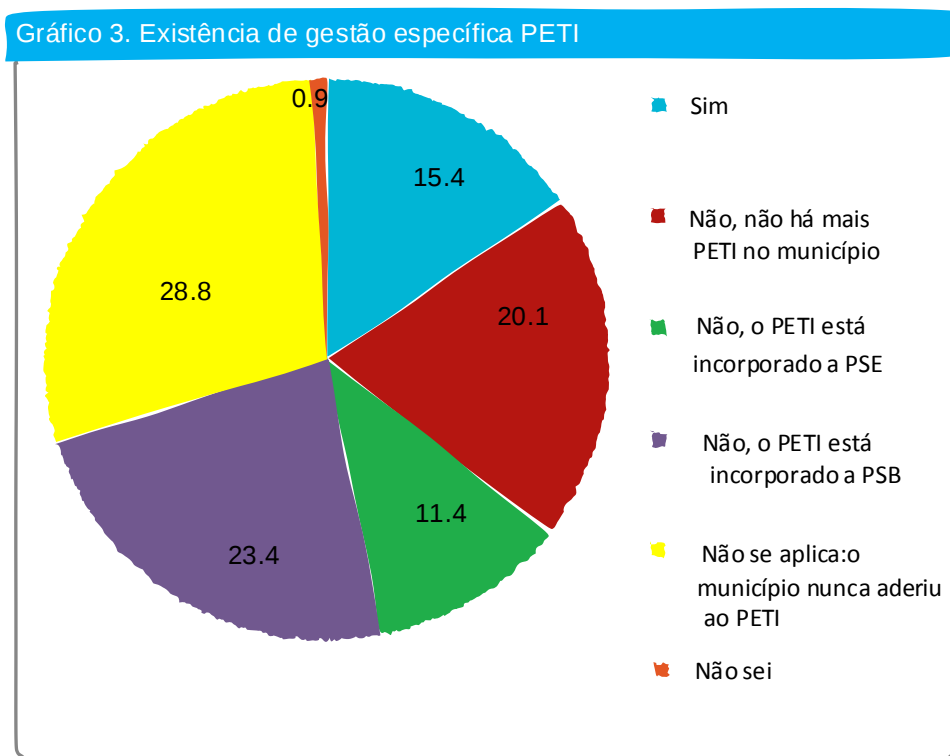
Fonte: elaboração própria

Entretanto, chama a atenção o baixo número de municípios que informam realizar atividades específicas para este público – sobretudo, em comparação ao encontrado para o público PBF, que é o inverso (61,5% realizam atividades específicas para usuários PBF e 38% não realizam). Considerando-se o discurso encontrado no trabalho de campo, é possível afirmar que a lógica predominante é a criação de atividades para aquele público que mais aparece e demonstra interesse em vincular-se. Entretanto, é necessário questionar esta lógica e perguntar-se se não é a oferta que cria a demanda: isto é, se a existência de atividades dirigidas para determinado público não estimularia o mesmo a vincular-se.

Com respeito ao PETI, como indicado, encontrou-se uma fase de transição. Alguns municípios compreendem que o programa foi absorvido pelo SCFV sem maiores discussões. Outros, por sua vez, estão em fase de revisão das antigas listagens e Busca Ativa de crianças e adolescentes que estejam, de fato, em situação de trabalho infantil. De toda forma, é possível dizer que este beneficiário já estava bem integrado aos serviços – nesse caso, o que se deve

discutir é a qualidade dos serviços e a compreensão do trabalho infantil. Como discutido nos produtos 1 e 2, não parece ainda haver consenso sobre o que é e o que não é trabalho infantil não apenas na sociedade, mas também entre os profissionais das secretarias de assistência visitadas.

Além do problema conceitual, a situação encontrada também aponta um baixo número de secretarias que atualmente contam com um gestor específico para o PETI. Considerando-se aqueles municípios que aderiram em algum momento o programa⁴, temos que apenas 15% dessas secretarias com esta área definida – índice que é elevado pelas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste (26%, 24% e 23%, respectivamente).



Fonte: elaboração própria

Isto significa que a maior parte das secretarias que executam o PETI não conta com tal área. Como se observa no gráfico 4, das secretarias que

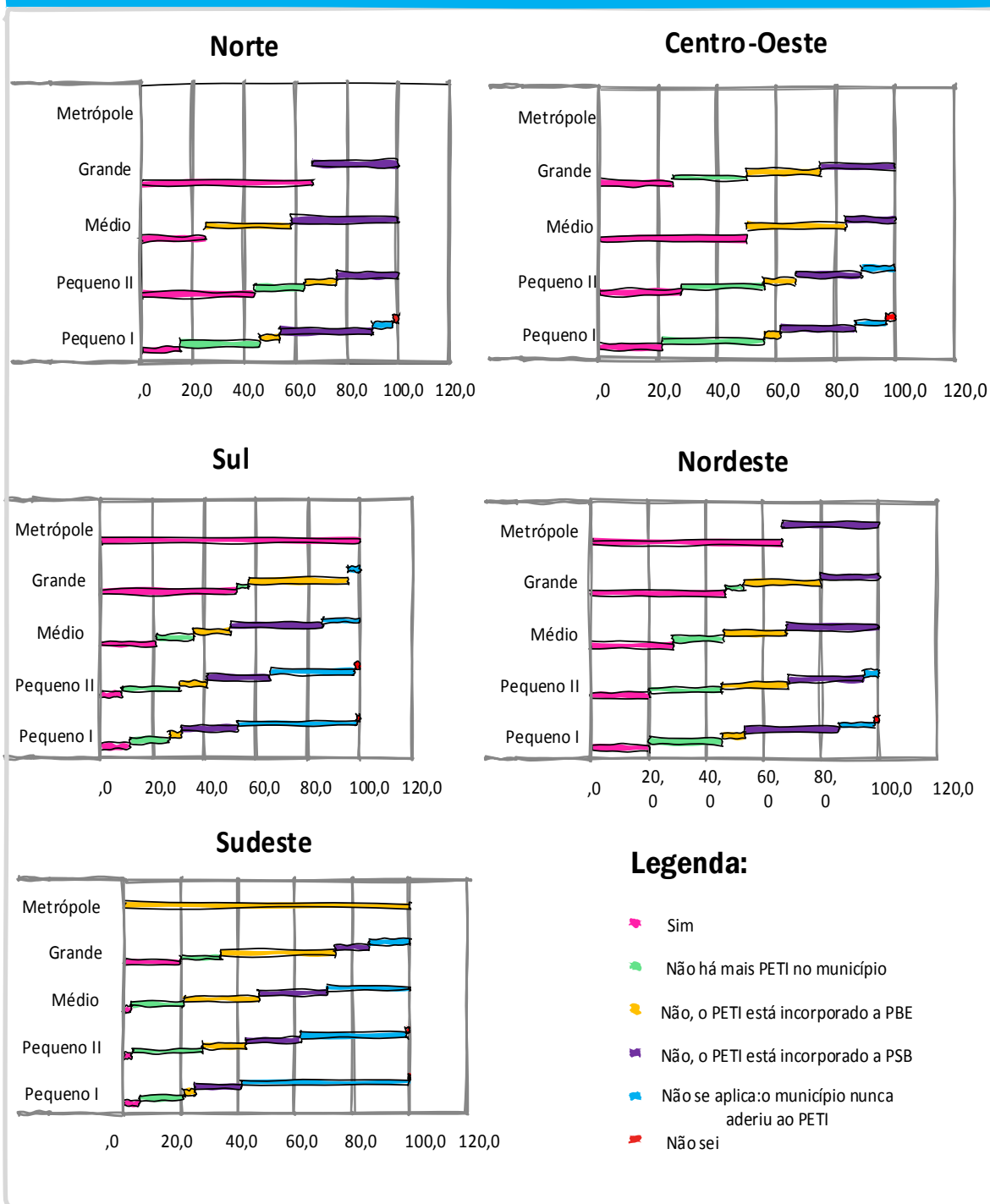
⁴ 29% dos municípios afirmaram que o município nunca aderiu ao Programa. Especificamente, 4.3 da região Norte, 9.7 da região Centro-Oeste, 39.5 da região Sul, 8.9 da região Nordeste e 46.3 da região Sudeste.

aderiram ao PETI em algum momento, a maior parte informa que atualmente o mesmo está incorporado a PSB, mais especificamente, por meio do SCFV. Nas regiões Norte e Nordeste estão os maiores índices desta variável (33.7% e 31%, respectivamente), seguidos por 24% do Centro-Oeste, 21% do Sul e 17% do Sudeste.

Também há um alto índice de secretarias que afirma não existir mais PETI no município. Segmentando este dado por região, o maior índice está na região Centro-Oeste (31%) e o menor na região Sul (15%).

Na sequência, estes dados estão segmentados por porte, região e em números relativos:

Gráfico 4. Existência de núcleo gestor do PETI por porte municipal (%)



O cenário exposto graficamente indica que há uma maior formalização de gestão específica PETI nos municípios maiores. Em quase todas as regiões, observa-se que, proporcionalmente, há maior formalização nas cidades de grande porte ou metropolitanas.

Diferentemente, no Centro-Oeste há um considerável número de cidades de Pequeno Porte II com tal área formalizada – valor superior ao encontrado nas cidades de grande porte da região. E no Sudeste as duas cidades metropolitanas que responderam, indicaram que o PETI está vinculado à PSE.

Estes dados são complementados pela tabela a seguir:

Tabela 1. Acompanhamento das famílias PETI por porte e região											
		Pequeno I		Pequeno II		Médio		Grande		Metrópole	
Norte	CRAS	42	48%	19	22%	7	8%	1	1%	-	-
	CREAS	3	3%	6	7%	5	6%	2	2%	-	-
	Não sei	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-
	Outros	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	CRAS	57	61%	11	12%	3	3%	3	3%	-	-
	CREAS	4	4%	4	4%	3	3%	1	1%	-	-
	Não sei	5	5%	1	1%	-	-	-	-	-	-
	Outros	1	1%	-	-	-	-	-	-	-	-
Sul	CRAS	100	43%	16	7%	5	2%	5	2%	-	-
	CREAS	14	6%	15	7%	6	3%	13	6%	1	0%
	Não sei	31	13%	6	3%	1	0%	3	1%	-	-
	Outros	12	5%	1	0%	1	0%	-	-	-	-
Nordeste	CRAS	168	52%	43	13%	13	4%	8	2%	1	0%
	CREAS	20	6%	30	9%	11	3%	7	2%	2	1%
	Não sei	13	4%	3	1%	1	0	-	-	-	-
	Outros	3	1%	1	0	-	-	-	-	-	-
Sudeste	CRAS	105	36%	22	8%	8	3%	12	4%	-	-
	CREAS	7	2%	21	7%	13	4%	23	8%	2	1%
	Não sei	42	15%	9	3%	2	1%	4	1%	-	-
	Outros	13	4%	4	1%	1	0%	1	0%	-	-

Fonte: elaboração própria

Conforme tabela, o acompanhamento das famílias PETI está sendo realizado pelos CRAS por meio do SCFV.

2.2 Opinião das secretarias acerca da integração entre benefícios e serviços

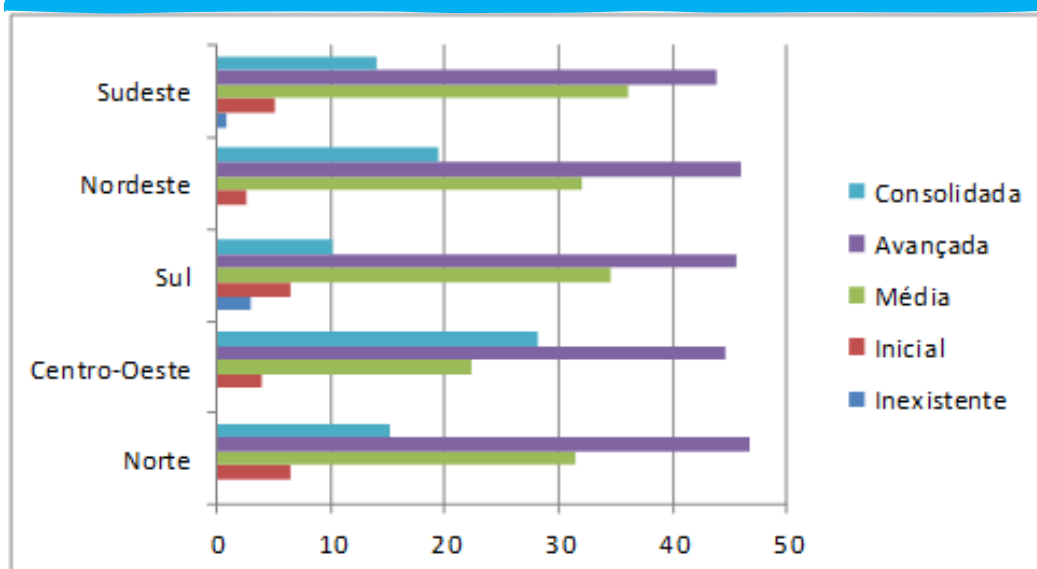
Conforme exposto nos produtos 1 e 2, durante as entrevistas, explorou-se também a avaliação de gestores e técnicos sobre o processo de integração. Há um consenso de que é um processo em andamento, puxado, sobretudo, pela ideia de “público prioritário”.

Das dificuldades mais indicadas, destaca-se o número de profissional existente nas unidades. Para os técnicos, com as equipes atuais, as ações ficam comprometidas na medida em que a demanda é consideravelmente maior que a oferta de profissionais.

Destaca-se também que a compreensão geral é que este é um tema dirigido à PSB já que o público prioritário do PSE é definido pela situação de violação compreendida muito no vínculo com algum tipo de violência.

No questionário online, foi solicitada uma avaliação em escala, onde 1 significava “integração inexistente” e 5, “integração consolidada”. No questionário, os números do meio não estavam nomeados, entretanto, no momento do tratamento dos dados, decidiu-se fazer a escala indicada nos gráficos a seguir:

Gráfico 8. Avaliação da integração entre benefícios e serviços por região (%)

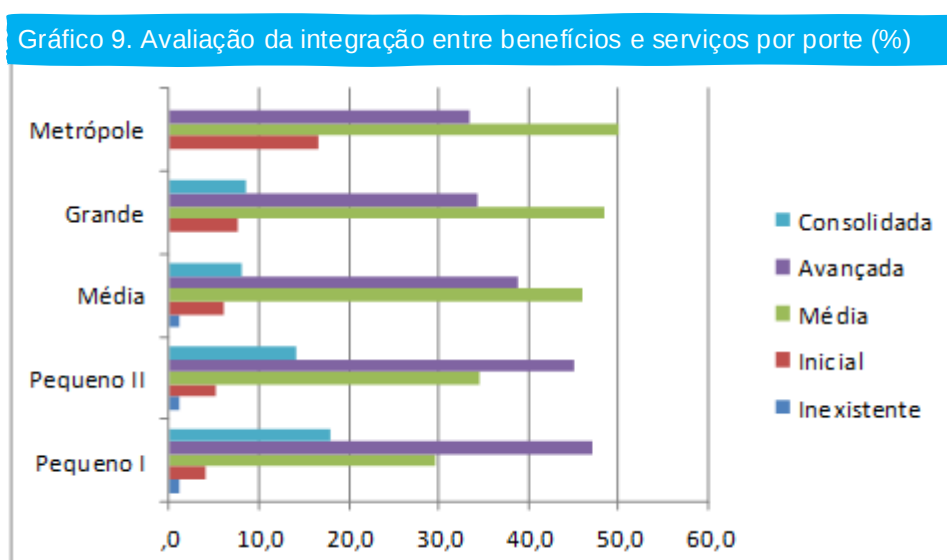


Fonte: elaboração própria

O gráfico 11 apresenta a avaliação segmentada por região. Graficamente é possível perceber que a grande maioria dos entrevistados considera que a integração está avançada. Em segundo lugar, indica-se que ela está entre uma situação inicial e uma situação avançada – por isso a nominamos de situação média.

Observa-se ainda que apenas nas regiões Sul e Sudeste encontramos uma avaliação mais dura, onde alguns municípios (2,9% e 0,9%, respectivamente) indicaram que a integração é inexistente.

O gráfico na sequência apresenta os mesmos dados, porém segmentados por porte municipal:



Fonte: elaboração própria

Pelo gráfico 9, observamos que aqueles municípios das regiões Sul e Sudeste que afirmam a inexistência de integração estão entre os portes pequeno (I e II) e médio.

Também chama a atenção que entre os municípios metropolitanos não há nenhum que considere a integração consolidada, sendo que a maioria considera que tal integração está entre o estágio inicial e o avançado.

São, curiosamente, os municípios de Pequeno Porte I os mais otimistas neste sentido – talvez porque o escopo em que atuam seja relativamente menor e mais “fácil” de integrar.

Refletindo sobre esta avaliação a partir das outras variáveis, chama a atenção que se avalie tão bem a integração quando se está claro que há muito que fazer pela sua efetivação, especialmente: a integração dos beneficiários BPC, a integração dos beneficiários PBF para além do vínculo com as condicionalidades e a posta em marcha das ações estratégicas de combate ao trabalho infantil. E também é neste sentido contributivo que apresentamos a seguir as boas práticas encontradas em campo. Certamente, elas podem guiar os processos necessários para a superação dos desafios pontuados.

2.3 Resumo das boas práticas encontradas

➤ Desconcentração de Benefícios

No Distrito Federal, Belo Horizonte e Coronel Fabriciano as discussões e estratégias levadas a cabo em direção à desconcentração de Benefícios Eventuais revela uma boa prática em busca da integração entre benefícios e serviços. Nos dois casos, os Benefícios Eventuais estão sendo defendidos como ferramentas a serem utilizadas pelos serviços socioassistenciais.

No DF já se avançou na regulamentação de nova lei, e construção de Orientações Técnicas para sua aplicação, definindo que tais Benefícios devem ser concedidos no próprio processo de acompanhamento das famílias. Isto significa que qualquer técnico do CRAS e do CREAS passa a ter a possibilidade e responsabilidade sobre a concessão. Em Belo Horizonte e em Coronel Fabriciano, embora a Lei ainda esteja como pauta em discussão, uma desconcentração similar já ocorre na prática. Em BH, inclusive, já se conta com um “Guia de Orientações – operacionalização dos Benefícios Eventuais” (versão fev.2014).

Nos três casos quebra-se não apenas a ideia de “plantão social” e de função específica do assistente social, mas, sobretudo, do Benefício como um fim em si mesmo.

➤ Envolvimento de todos os serviços na Busca Ativa e acompanhamento do PBF

Como indicam os dados, a tendência ainda é vincular o tema da transferência de renda à Proteção Social Básica. Embora se compreenda que o CREAS é um serviço especializado que tem um foco em algumas violações de direito, é importante que se avance em direção a uma compreensão mais integral do atendimento socioassistencial. Neste sentido, destaca-se a prática do DF que, além de desconcentrar os Benefícios Eventuais, tem envolvido todos os serviços na Busca Ativa dos usuários PBF. Conforme exposto no Produto 1, as técnicas entrevistadas dos CRAS e CREAS informaram participar desta atividade:

“Essa questão da Busca Ativa é feita por todos nós, independente de ser CRAS, CREAS ou COSI. Todo mundo foi fazer o treinamento do Bolsa Família, todo mundo hoje está muito bem informado em relação ao que é, quem tem direito, quem não tem. Como na Busca Ativa a gente teve também os servidores do CREAS, então isso facilitou, porque aí eles conheceram os nossos serviços e quando eles veem alguma situação automaticamente já encaminham para a gente. E a gente também conheceu melhor e incentiva todo mundo a fazer o cadastro, tanto o cadastro quanto tentar o Bolsa Família”.
(Assistente Social CREAS, DF)

➤ Organização de base de dados dos usuários

O complemento territorial e tratamento georeferenciado a base do CadÚnico são importantes passo para transformar este sistema em ferramenta de maior utilidade aos serviços prestados na ponta, como nos CRAS, CREAS e Centros Pop.

Neste sentido, a experiência de Belo Horizonte com o SIGPS e de Coronel Fabriciano com o G-SUAS devem ser destacadas. No caso de Belo Horizonte,

a lógica prevê uma parceria interessante entre dois sistemas: o sistema do CadÚnico manipulado pela área de transferência de renda e o SIGPS da assistência social. Enquanto pelo primeiro há uma separação por território, pelo segundo chega-se a desagregar por serviço e a depender por usuário. Assim, as listas de descumprimento de condicionalidades são tratadas amplamente antes de chegarem aos CRAS e CREAS, facilitando e qualificando o trabalho dos técnicos.

Esta experiência de BH já é reconhecida como uma boa prática, comprovada pela compra realizada atualmente por Osasco do mesmo sistema.

Estas experiências, embora ainda sejam iniciais, indicam a possibilidade de se qualificar a Vigilância Socioassistencial e, conseqüentemente, a integração entre benefícios e serviços. Belo Horizonte, por exemplo, tem a intenção de avançar ao tratamento da listagem completa dos beneficiários PBF, independente das condicionalidades, com vistas a conseguir tal integração.

➤ Trabalho intersetorial com o BPC na Escola

Apenas um caso de boa prática foi encontrado com respeito ao BPC: a gestão e execução do BPC na Escola na cidade de Osasco. Com um comitê intersetorial atuante e em constante vínculo com os programas do SUAS, o trabalho realizado em Osasco indica como é possível realizar-se um trabalho de acompanhamento qualidade com os beneficiários BPC. Inclusive, a experiência já foi premiada internacionalmente.

É importante destacar que Osasco já contava com um histórico engajamento no tema da educação inclusiva, o que provavelmente explique o nível de organização e de sucesso dessa ação. Segundo depoimentos, nos finais da década de 1990 foi criada uma equipe de apoio interdisciplinar no Centro Municipal de Educação Integrada (CEMEI) que teve como missão apoiar as equipes de professores da rede municipal para inclusão de alunos com deficiência. Entretanto, esta experiência não era uma política pública e dependia do engajamento pessoal dos professores. Cenário que pode avançar

a partir de 2005 com a criação do Programa de Educação Inclusiva pela Secretaria Municipal de Educação e da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva de Educação Inclusiva em 2008. O BPC na Escola chegou, portanto, para somar a estas iniciativas.

Isto significa que o BPC na Escola soube inserir-se num movimento mais amplo, dialogando e envolvendo pessoas da educação e saúde que já tinham interesse e disposição para o tema. O Comitê Intersetorial, neste formato, está formado por um grupo de pessoas comprometidas com a causa. Como resultado, diferentemente do visto em todos os outros municípios visitados, a ação não se limita à aplicação de questionários: ela tem resultados para contar, sistematiza suas experiências com dados exitosos não apenas de inclusão de crianças na escola, mas de histórias de mudança de vida. Por exemplo, o programa garantiu a inclusão de uma criança que não pode ir à escola por meio de um sistema de vídeo que o conecta à sala de aula e aos seus colegas. Uma simples câmera de vídeo vinculada a uma televisão é a ponte que faltava entre a sala de aula e o quarto da criança que, atualmente, interage com outras crianças e recebe visitas semanais da professora em casa.

➤ Trabalho intersetorial e em rede regulamentado

Mesmo que não seja um movimento puxado de dentro da pasta de assistência social, o caso dos Núcleos Intersetoriais Regionais (NIRs) de Belo Horizonte é outra boa prática que pode contribuir com a integração de benefícios e serviços.

No caso mineiro, os NIRs foram regulamentados por Decreto Municipal em 2009. Estes núcleos, formados por gerentes regionais das diferentes políticas, discutem mensalmente os casos e questões territoriais complexas. Visam a promoção da intersectorialidade e descentralização das ações de inclusão social para as famílias beneficiárias dos Programas e Serviços Sociais do Município, com prioridade para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Também em Belo Horizonte existe regulamentado um Protocolo Socioassistencial para Trabalho Infantil que busca consolidar uma lógica metodológica uniforme ao trabalho realizado junto aos serviços socioassistenciais descentralizados no que diz respeito à organização de procedimentos que compõem o modelo de atenção às crianças e aos adolescentes em situação de trabalho infantil em BH. Aplicam-se suas disposições aos serviços socioassistenciais sob execução da Secretaria Municipal Executiva de Assistência Social, bem como sua observância por parte dos seguintes órgãos públicos: Secretaria Municipal de Políticas Sociais, Secretaria Municipal de Educação, Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, Ministério Público de Minas Gerais e Conselhos Tutelares de Belo Horizonte.

➤ Pactuação intersetorial de protocolos e fluxos de atendimento

No Distrito Federal, em Osasco, em Coronel Fabriciano e em Belo Horizonte destacam-se a construção e pactuação intersetorial de fluxos de atendimento para determinados públicos.

No Distrito Federal DF existe uma Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Como resultado de sua atuação, em 2013 foi elaborado, em conjunto com Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador do DF/Fórum PETI, um documento que define o *Fluxo de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Trabalho Infantil*. O fluxo pactuado, baseado no ECA, define o Conselho Tutelar como ator que tem o papel de identificar e registrar os casos, encaminhá-los para as atenções necessárias e acompanhar todo o desenvolvimento dos mesmos. Para conferir como proposta define o processo de trabalho intersetorial, consultar Produto 1.

Em Osasco, como resultado de um processo participativo, puxado pelos CMDCA e CMAS, foi elaborado o Plano Municipal de Promoção, Proteção e

Defesa do Direito da Criança e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PMCFC. Este processo envolveu representantes do governo municipal, da sociedade civil organizada e de instituições do sistema de justiça. Este Plano, além de fazer um resumo sobre os direitos da criança e adolescente, traz o mapeamento e análise da rede de serviços existente no município e um Plano de Ação com metas estabelecidas, atores responsáveis e prazo de execução.

Já em Coronel Fabriciano, ainda que não legalmente formalizado, criou-se no âmbito da PSE um Fórum sobre Violência Sexual e estabeleceu-se um protocolo de fluxo de atendimentos como acordo de parcerias para estes casos. Embora o foco aí esteja no atendimento CREAS para casos de violência sexual, a experiência deve ser vista como uma prática a ser replicada em outras áreas socioassistenciais.

➤ Trabalho conjunto com políticas de Educação e Saúde em casos PBF

Ao longo dos trabalhos de campo, um ponto que foi identificado como fortaleza em muitos dos territórios diz respeito ao trabalho conjunto realizado pelas equipes dos CRAS, CadÚnico, representantes do PBF na Saúde e na Educação.

Em municípios como Boa Vista e Formoso do Araguaia, por exemplo, há esforços conjuntos dessas áreas para a divulgar o programa e realizar Busca Ativa dos seus usuários nos períodos de monitoramento das condicionalidades. Especialmente nesses territórios, para atender as populações tradicionais, a articulação pode envolver também a FUNAI e significar viagens das equipes, que levam estrutura de atendimento e se hospedam nas próprias aldeias, a exemplo de Boa Vista.

De forma diferente, em Erechim encontramos um esforço conjunto entre a assistência social e a educação para a inserção escolar de todas as crianças PBF.

Na maioria dos municípios visitados, as pessoas entrevistadas também destacaram que a gestão do PBF/CadÚnico, geralmente vinculada à pasta de Assistência Social, é responsável pela capacitação de profissionais da saúde e da educação, estimulando o trabalho em rede e o envolvimento dos mesmos nos processos do PBF.

➤ Gestão do PBF como espaço articulador e atuante

No DF, esta gestão do PBF está na Subsecretaria de Transferência de Renda mas sua atuação se dá em conjunto com a Subsecretaria de Assistência Social na medida em que o CadÚnico está descentralizado nos CRAS.

A atuação da gestão do PBF no DF pode ser tomada como referência no país na medida em que elaborou um plano de fortalecimento das ações de intersetorialidade e do envolvimento real dos profissionais que fazem o acompanhamento das condicionalidades.

Segundo as entrevistas com as gestoras no DF, há a preocupação de que os profissionais compreendam que os dados de descumprimento revelam situações de vulnerabilidade que devem ser revertidas. Para tanto, além de se ter uma agenda que objetiva fortalecer o trabalho já realizado pelo comitê intersetorial, a ideia é replicá-lo como comitês gestores a nível local (no caso, região administrativa), envolvendo os diferentes atores do território que devem se envolver no PBF.

O referido Plano de Trabalho sobre Condicionalidades - 2014, que já está pronto e seria levado à aprovação do Conselho de Assistência, conta com 4 eixos estratégicos: Fomento de ações Intersetoriais por meio de discussões e deliberações no âmbito do Comitê Intersetorial do PBF; Discussão e orientação sobre temas específicos; Fomento da formação e articulação entre os membros dos Comitês Intersetoriais Locais; Produção de materiais educativos sobre as condicionalidades do PBF. A gestora do programa resume a proposta:

“Um eixo é o fortalecimento do comitê intersetorial, então pra gente aprofundar os debates nas discussões, na avaliação, no monitoramento e no acompanhamento da gestão do Bolsa Família nas três áreas. Outro eixo propõe reuniões, debates, oficinas temáticas, entre nós para gente ir fechando o plano de fortalecimento das ações intersetoriais. Outro ainda prevê encontros temáticos, seja para os comitês, seja para os trabalhadores das diversas políticas, porque as vezes tem que ter os três trabalhadores das três áreas, tem temas que é mais específico para uma determinada área, mas sempre envolvendo trabalhadores da ponta”. (Gestora PBF, DF)

Ainda segundo a gestora do PBF, os comitês locais devem ser compreendidos como espaços fundamentais para a garantia da integração entre os beneficiários PBF e o SUAS:

“Com estes comitês funcionando, a articulação vai ser institucionalizada e aí vai cair muito a quantidade de benefícios bloqueados, suspensos, porque a gente trabalhar identificando antecipadamente os problemas, monitorando o acompanhamento das famílias e os resultados.”

O plano também tem colocado na pauta da gestão do PBF o debate sobre as competências de cada área e sobre os significados de cada tarefa. Por exemplo, com a pasta de Assistência Social, a gestão do PBF tem discutido a definição de acompanhamento familiar feito pelos CRAS e CREAS nos casos de descumprimento de condicionalidades.

Segundo a gestora do PBF, o crescimento do número de acompanhamentos (de 11 casos de acompanhamento em 2000 para 1000 acompanhamentos em 2012) trouxe a necessidade de se compreender quando se fala em acompanhamento. Para melhorar este cenário, a ideia é nivelar a conceito de *acompanhamento* e qualificar esta ação sempre no sentido de entender o descumprimento como um potente revelador de vulnerabilidades que devem ser tratadas em profundidade:

“Temos que discutir primeiro o que é esse acompanhamento, se todo mundo quando coloca que está acompanhando fala da mesma coisa. Então vamos discutir o que é o

acompanhamento familiar e como é feito. Depois discutir com a saúde, a educação, os CRAS e CREAS e os comitês locais esse conhecimento comum, esse conceito. Hoje a agenda com a SUBSAS é mais o que é acompanhamento familiar porque isso rebate demais no nosso serviço. Quando a gente fala para o assistente social acompanhar PBF, mas a assistência já faz isso, o CRAS faz, porque o assistente da saúde tem que fazer? Então a gente tem que delimitar o acompanhamento da saúde, da educação e da assistência para orientar todo mundo”.
(Gestora PBF, DF)

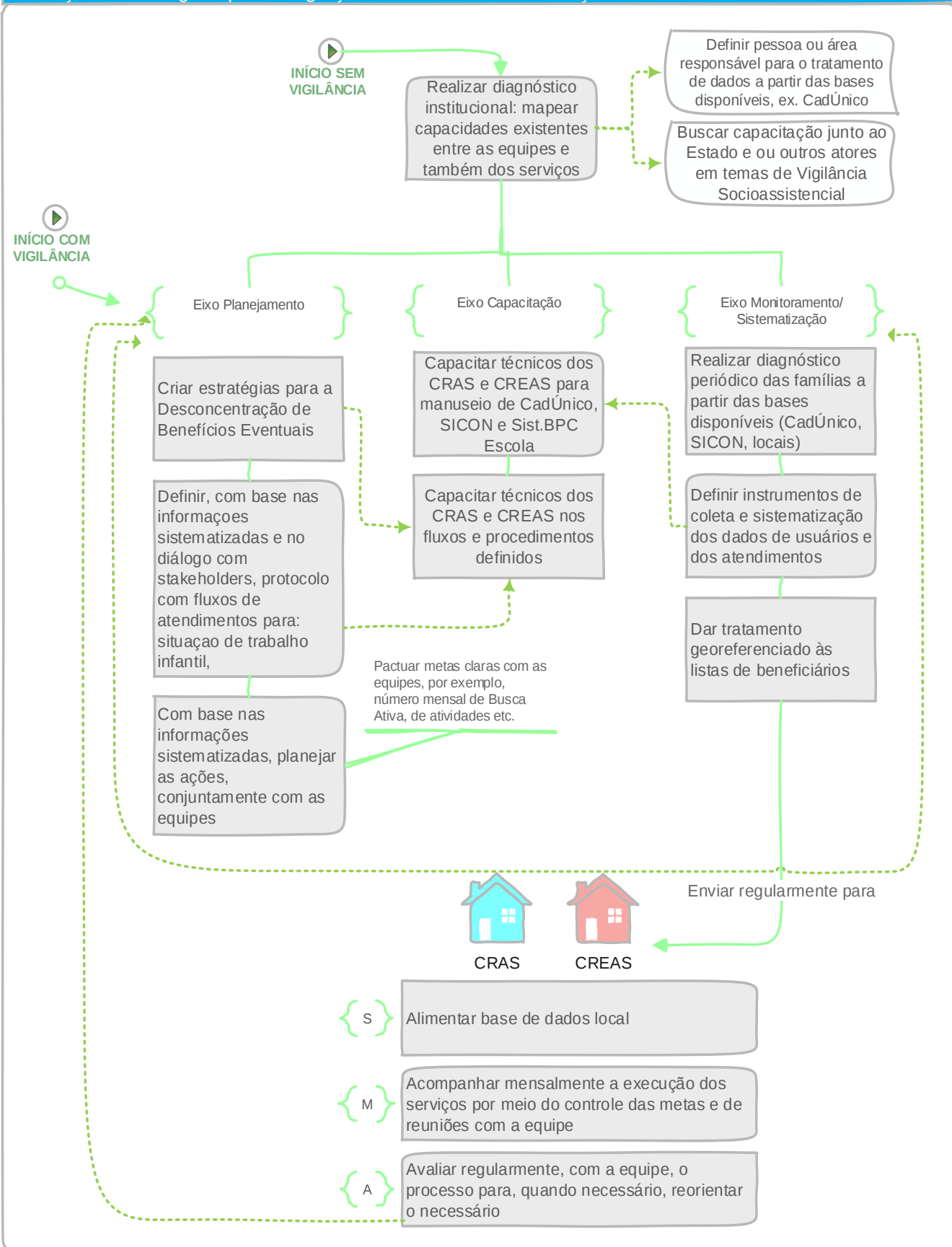
Pelo exposto, a experiência que tem sido levada a cabo no DF é um exemplo de como o Comitê Intersectorial do PBF pode contribuir para a integração entre os benefícios e serviços quando não se limita ao acompanhamento burocrático dos números de beneficiários e de condicionalidades.

3. Modelos de fluxos propostos

Diante de todo o exposto, apresentamos 4 modelos de fluxo: o primeiro expõe recomendações gerais para a gestão da pasta de assistência, com elementos que dizem respeito a todos os seus programas e serviços; o segundo sugere passos necessários para potencializar a integração dos PBF; o terceiro está dirigido à integração dos beneficiários BPC e o quarto, ao trabalho com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas respectivas famílias.

Enfatizamos que já existem no âmbito do MDS diversos documentos orientadores e, neste sentido, os fluxos propostos não apresentam grandes novidades. Eles apenas organizam e sintetizam elementos que as análises resultantes dos Produtos 1 e 2 sugerem ser fundamentais para se consolidar a integração entre benefícios e serviços.

Ilustração 1. Fluxo geral para integração entre benefícios e serviços



O fluxo geral proposto pela Ilustração I defende a importância de uma gestão pautada em resultados. Apoiado nas propostas já incorporadas pelo SUAS, o fluxo busca estimular os gestores na aposta de uma estrutura que se fundamente na lógica PMAS (Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Sistematização).

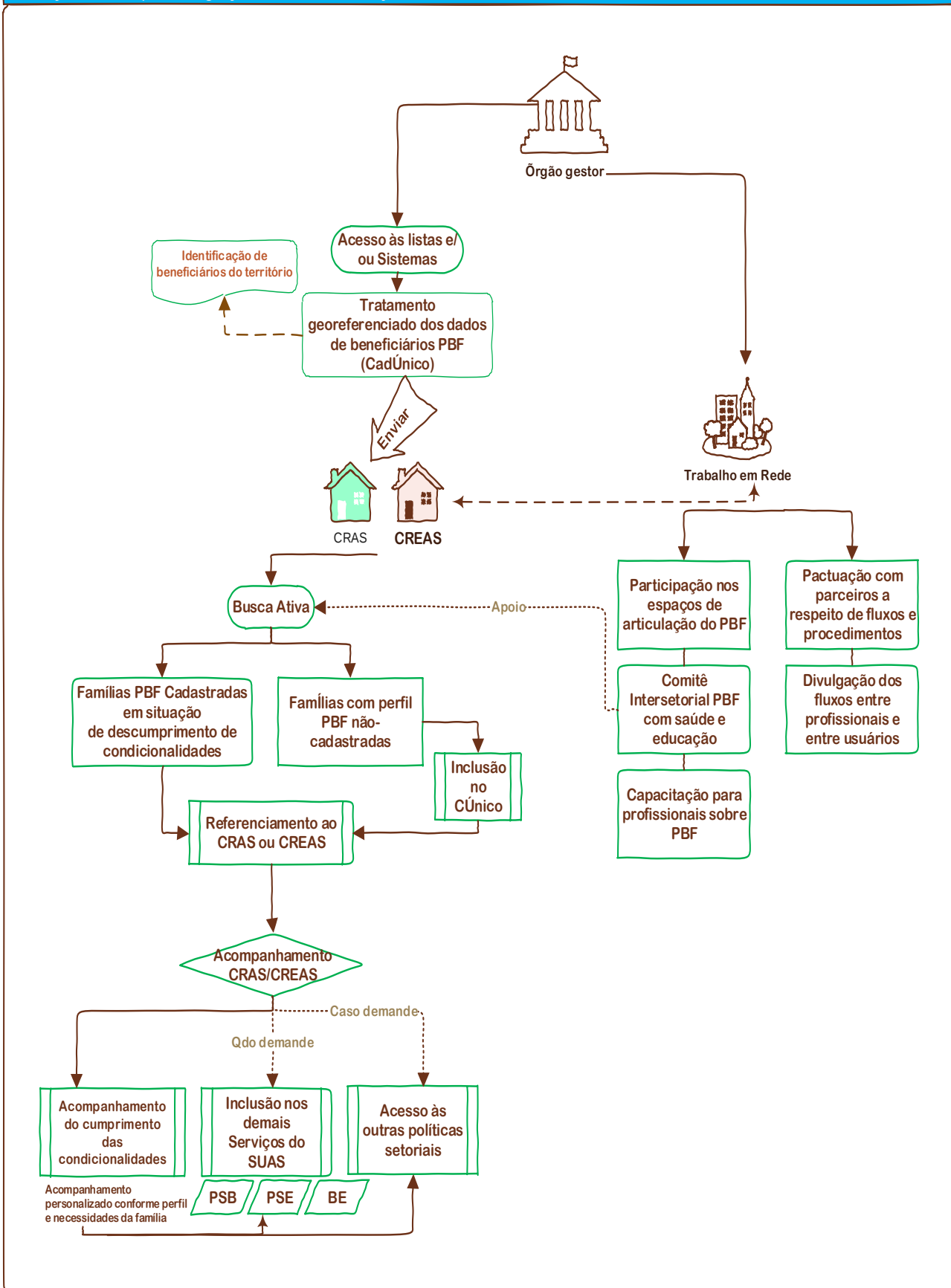
Sabendo-se que muitos municípios, dado o porte e os recursos disponíveis, ainda não conseguiram avançar na implantação de uma área de Vigilância Socioassistencial ou mesmo de Planejamento, o fluxo prevê dois lugares de *start*. Aquelas secretarias que não contam com tais áreas, devem iniciar o percurso com a elaboração de um diagnóstico institucional, mesmo que “informal”, identificando capacidades possíveis de serem exploradas e as potencialidades e limites dos serviços. A proposta é que os gestores busquem encontrar caminhos para iniciar o processo em direção à Vigilância.

Para aquelas secretarias que já têm alguma estrutura organizada para os trabalhos de vigilância, o *start* ocorre com a realização periódica de diagnósticos a partir das bases de dados existentes e tratamento georeferenciado das listas de beneficiários dos Programas PBF, BPC e PETI. Além disso, é sugerido que o planejamento das ações seja realizado de forma coletiva (juntamente com as equipes) e orientado pelos dados anteriormente referidos. Recomenda-se que o mesmo seja feito a partir do estabelecimento de metas claras e se debruce sobre o uso do tempo e dos recursos disponíveis.

Destaca-se que, inspirado nas boas práticas encontradas em campo, o Protocolo defende a desconcentração de benefícios e a criação de protocolos e fluxos de atendimento para atendimento aos beneficiários do PBF, BPC e PETI.

O fluxo ainda prevê que o papel dos gestores a partir do momento em que as listagens e dados sistematizados passam a ser enviados para as unidades, tornando-se elementos orientadores das ações, continua sendo o de monitoramento, sistematização e condução de avaliações que retroalimentem o sistema.

Ilustração 2. Fluxo para integração entre PBF e serviços socioassistenciais



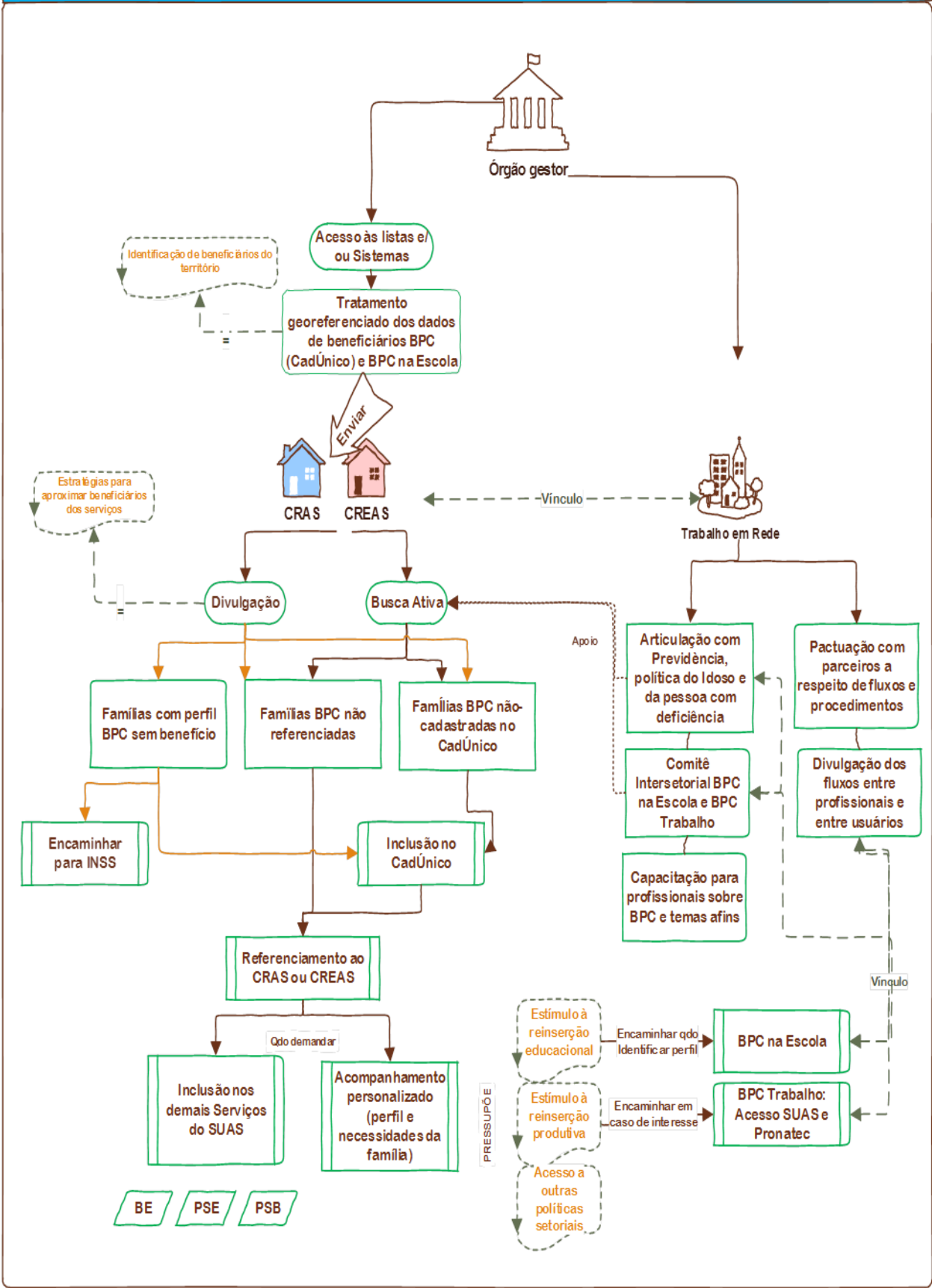
O modelo de fluxo para integração do PBF prevê responsabilidades para o órgão gestor e responsabilidades para as unidades CRAS e CREAS. Cabe ao órgão gestor organizar e dar tratamento às informações – nos termos propostos no Fluxo Geral. Feito isto, deve-se enviar listas georeferenciadas para as unidades. Este fluxo parte do princípio que CRAS e CREAS participam da mesma forma do processo.

Além dessa tarefa, o órgão gestor deve se responsabilizar pela condução das articulações interinstitucionais: participando ativamente dos espaços do PBF e de outros que contribuam para seus objetivos. Como parte do Comitê Intersetorial do PBF, cabe ainda ao órgão gestor apoiar os processos de capacitação dos profissionais da saúde e educação envolvidos com o acompanhamento das condicionalidades. E também garantir treinamento a todo o seu pessoal em temas de CadÚnico e de PBF.

Outra importante tarefa da gestão é animar a discussão e pactuação intersectorial de fluxos e procedimentos a serem seguidos por cada ator que participa do atendimento do público da assistência. Definidos tais fluxos, os mesmos devem ser comunicados tanto aos profissionais envolvidos quanto aos usuários. Destaca-se também que, no fluxo, uma linha vincula este trabalho em rede às unidades CRAS e CREAS destaca que, embora a responsabilidade seja da gestão, estas unidades também devem ser envolvidas nesses processos. O ideal é que representantes das unidades possam participar de todos os debates e definições acerca de fluxos e procedimentos, já que os mesmo são os que detêm maior conhecimento sobre a prática.

Com respeito às funções desempenhadas estritamente pelas unidades, observa-se que a lógica busca inverter o atual sistema de acompanhamento das situações de *descumprimento* de condicionalidades. Isto é, propõe-se o acompanhamento do *cumprimento* de condicionalidades. Neste fluxo, as unidades devem, após Busca Ativa e referenciamento de beneficiários, estabelecer junto às famílias uma rota cuja meta seja não apenas o cumprimento por meio da chantagem da perda do benefício, mas baseada em um estudo social personalizado sobre as condições e necessidades sociais daquela família.

Ilustração 3. Fluxo para integração entre BPC e serviços socioassistenciais



No caso da integração BPC – serviços socioassistenciais, o fluxo apresentado insiste em alguns pontos que, conforme verificado no trabalho de campo, precisam ser incorporados.

Tal como no caso PBF, o órgão gestor deve colocar-se como liderança dos processos, instituindo procedimentos e fomentando as articulações necessárias para o trabalho em rede.

Numa vertente, o primeiro passo é o tratamento dado pelo órgão gestor às listas de beneficiários BPC e BPC na Escola. Este primeiro passo pressupõe que as mesmas estejam disponíveis e atualizadas – situação que parece ainda não ocorrer. Neste sentido, o fluxo somente pode funcionar se o governo federal garantir tal pressuposto.

Tendo os municípios tais listas, após o tratamento referenciado, devem encaminhá-las para os equipamentos que, por sua vez, devem atuar em duas vertentes: divulgando não apenas o BPC, mas os serviços socioassistenciais prestados; realizando Busca Ativa dos beneficiários com base nos dados recebidos.

Conforme cores das setas, enquanto a divulgação deve ser compreendida como uma ação orientada tanto aos beneficiários quanto aos que ainda não o são, a Busca Ativa é uma ferramenta para encontrar os beneficiários.

A Divulgação deve ser compreendida como um conjunto de estratégias para sensibilizar aos usuários e, ao mesmo tempo, divulgar o BPC. Constatou-se pelo trabalho de campo que é rotina a divulgação do BPC de forma espontânea, isto é, os profissionais e, em especial, os assistentes sociais, informam aos usuários sobre o que é o BPC, quais são os critérios e como obtê-lo. Entretanto, não foi encontrada ação voltada para aproximar os beneficiários dos serviços oferecidos. Como se destacou, o discurso comum é sobre a suposta falta de interesse do beneficiário BPC em participar das atividades dos CRAS. Neste sentido, o fluxo propõe que sejam realizadas ações de divulgação/sensibilização para que ao menos se possa confirmar a existência desse “desinteresse” dos usuários. Noutras palavras, acredita-se que a oferta estimule a demanda e que, portanto, falta aos equipamentos

divulgarem suas ofertas, estimulando a participação do beneficiário. Concomitantemente, a divulgação ainda é dirigida para encontrar pessoas que têm o perfil de BPC mas que ainda não têm o benefício – tarefa que perpassa todas as ações dos CRAS e CREAS. Já a Busca Ativa tem como objetivo encontrar beneficiários que ainda não estão referenciados nos CRAS/CREAS e beneficiários que ainda não estão no CadÚnico.

A etapa seguinte indica os encaminhamentos necessários: encaminhamento para INSS, inclusão no CadÚnico e referenciamento à unidade. O acompanhamento familiar e ou inclusão nos serviços socioassistenciais prestados são caminhos a serem seguidos quando identificadas necessidades e interesse das famílias.

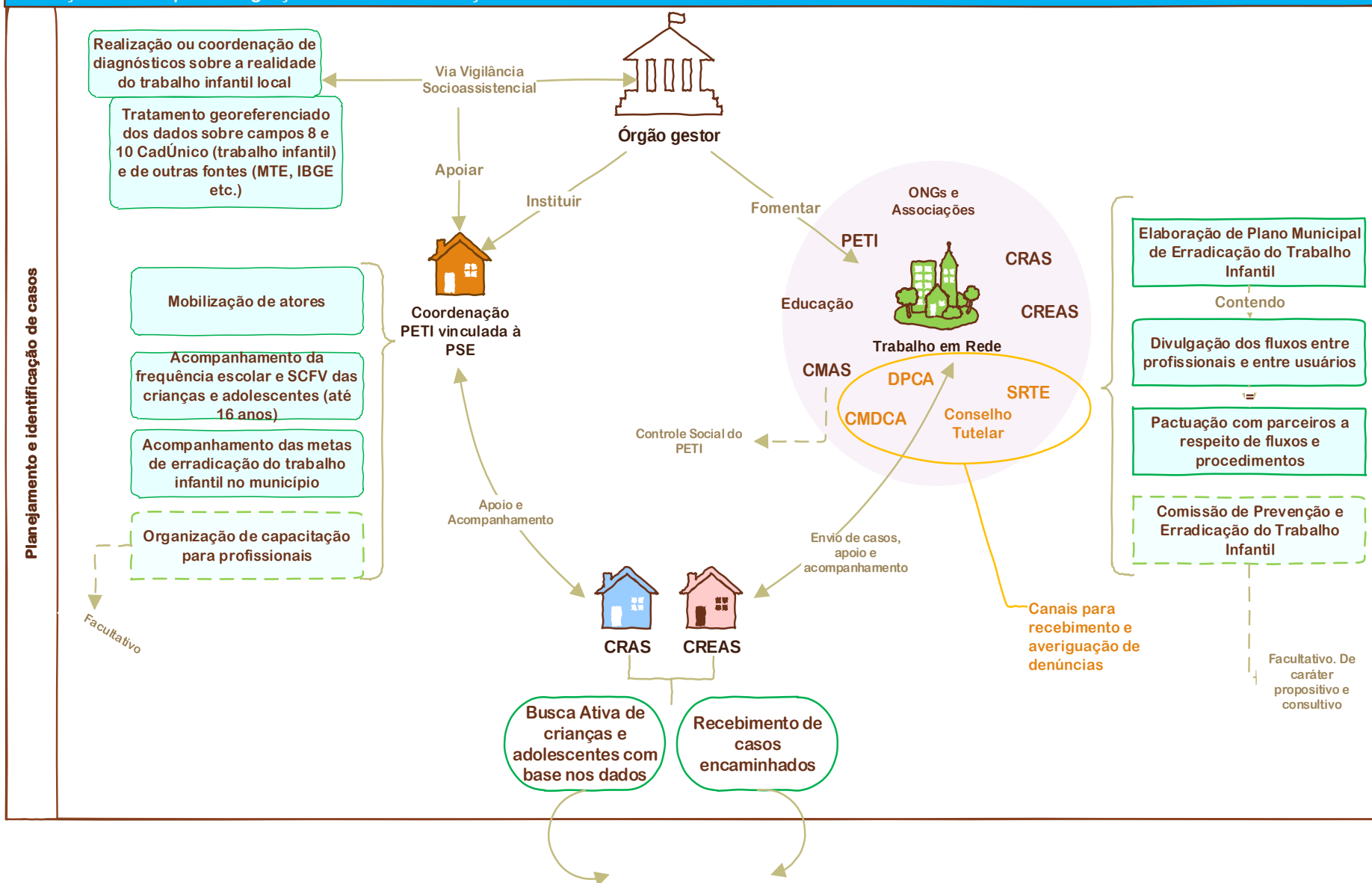
Importante observar que o acompanhamento familiar de beneficiário BPC pressupõe, entre outras coisas, o estímulo à reinserção educacional (na faixa etária de 0 a 18 anos) e à reinserção produtiva (na faixa etária de 16 a 45 anos). Consequentemente, pressupõe uma interface com o BPC na Escola e BPC Trabalho.

Neste ponto o fluxo indica como o trabalho com os beneficiários depende de um trabalho em rede estruturado. Assim, embora seja de responsabilidade do órgão gestor fomentar e animar esta rede, as equipes dos CRAS e CREAS devem ser participantes ativos na mesma. Neste sentido, parece interessante garantir que algum representante dessas equipes participe do Comitê Intersetorial do BPC.

Com respeito ao trabalho em rede, para a integração do BPC, há que se ter bom diálogo e fluxo de informações com o referido Comitê, além do INSS, da secretaria do Trabalho e Renda, de Direitos Humanos, de Educação e de Saúde. Outros parceiros importantes são os Conselhos de Direito, as associações para pessoas com deficiência, entre outros.

Como mostra a experiência de Osasco com o BPC na Escola, é importantíssimo que o Comitê Intersetorial agregue pessoas que são comprometidas com a causa, que tenham interesse e, se possível, história na militância pelos direitos das pessoas com deficiência.

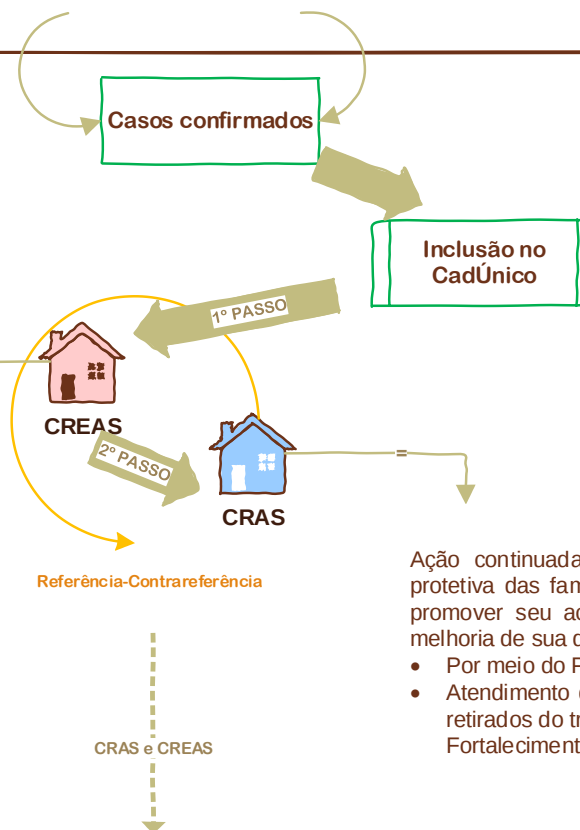
Ilustração 4. Fluxo para integração entre PETI e serviços socioassistenciais



Nos primeiros 3 meses, com o objetivo de contribuir para retirar imediatamente as crianças e adolescentes da situação de trabalho:

- Através do PAEFI, orientação, acompanhamento especializado às famílias;
- Desenvolvimento de ações intersetoriais, tais como encaminhamentos para obtenção de transferência de renda, concessão de benefícios eventuais, inserção produtiva dos pais etc.

Após a conclusão, a família deve ser encaminhada ao CRAS.



Ação continuada com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto a direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida:

- Por meio do PAIF, trabalho social com famílias;
- Atendimento das crianças e adolescentes de até 16 anos retirados do trabalho infantil pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

- Participação ativa na Rede de Proteção.
- Encaminhamentos dos membros da família para demais políticas públicas que se fizerem necessárias, em especial, Educação e Trabalho.
- Registro e sistematização das ações realizadas em conjunto com coordenação PETI.

O PETI articula um conjunto de ações que visa combater a exploração do trabalho infantil (até 16 anos), exceto aquela que diz respeito à condição de aprendiz a partir de 14 anos. Embora seja um programa do SUAS, a boa execução do PETI depende de uma série de ações que são de responsabilidade de diferentes atores/instituições. Neste sentido, o fluxo proposto enfatiza que, além de coordenar as ações do programa, o órgão gestor da assistência social deve fomentar o trabalho em rede.

Em se tratando de um tema que pressupõe violação de direitos da criança e do adolescente, o PETI não pode existir isolado. Ao contrário, ele deve ser compreendido como um dos mecanismos da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente, com funções específicas.

Esta Rede deve ser responsável pela elaboração de um Plano Municipal de Enfrentamento do Trabalho Infantil, o qual deve conter os fluxos, procedimentos e competências de cada um dos atores no percurso das ações estratégicas.

Em especial, lembrando que os profissionais entrevistados destacaram a dificuldade, sobretudo no CREAS, de responder às variadas demandas do poder judiciário, sugerimos que esta Rede defina também quais atores devem ter a responsabilidade de receber denúncias e quais serão responsáveis por averiguá-las. Por exemplo, no protocolo PETI regulamentado no DF, a responsabilidade de averiguação está centrada no Conselho Tutelar. Atores como a SRTE e a DPCA também possam realizar este trabalho, no entanto, devem comunicar ao Conselho Tutelar que responderá por sistematizar todos esses dados. Cada município deve estudar a sua rede e definir tais responsabilidades, contudo, por conta de suas competências legais, a sugestão é de as tarefas de averiguação de denúncia fique com um ou mais dos seguintes atores: Conselho Tutelar, Superintendência Regional do Trabalho (SRTE) e Delegacia de Proteção à Criança e do Adolescente (DPCA).

Além disso, as orientações do MDS indicam que Os Conselhos de Assistência Social (CMAS) são os responsáveis pelo Controle Social do PETI. Contudo, se os municípios podem criar uma Comissão Temática para Controle Social do PETI que envolva os outros atores da Rede, mas garantindo a participação do

CMAS e do CMDCA. Esta Comissão poderá contribuir com todo o processo de mapeamento feito pela Vigilância Socioassistencial, bem como de articulação e monitoramento do PETI. Nos municípios visitados onde existe tal comissão (DF e BH) a avaliação é de que é um importante instrumento para apoiar a qualificação do Programa.

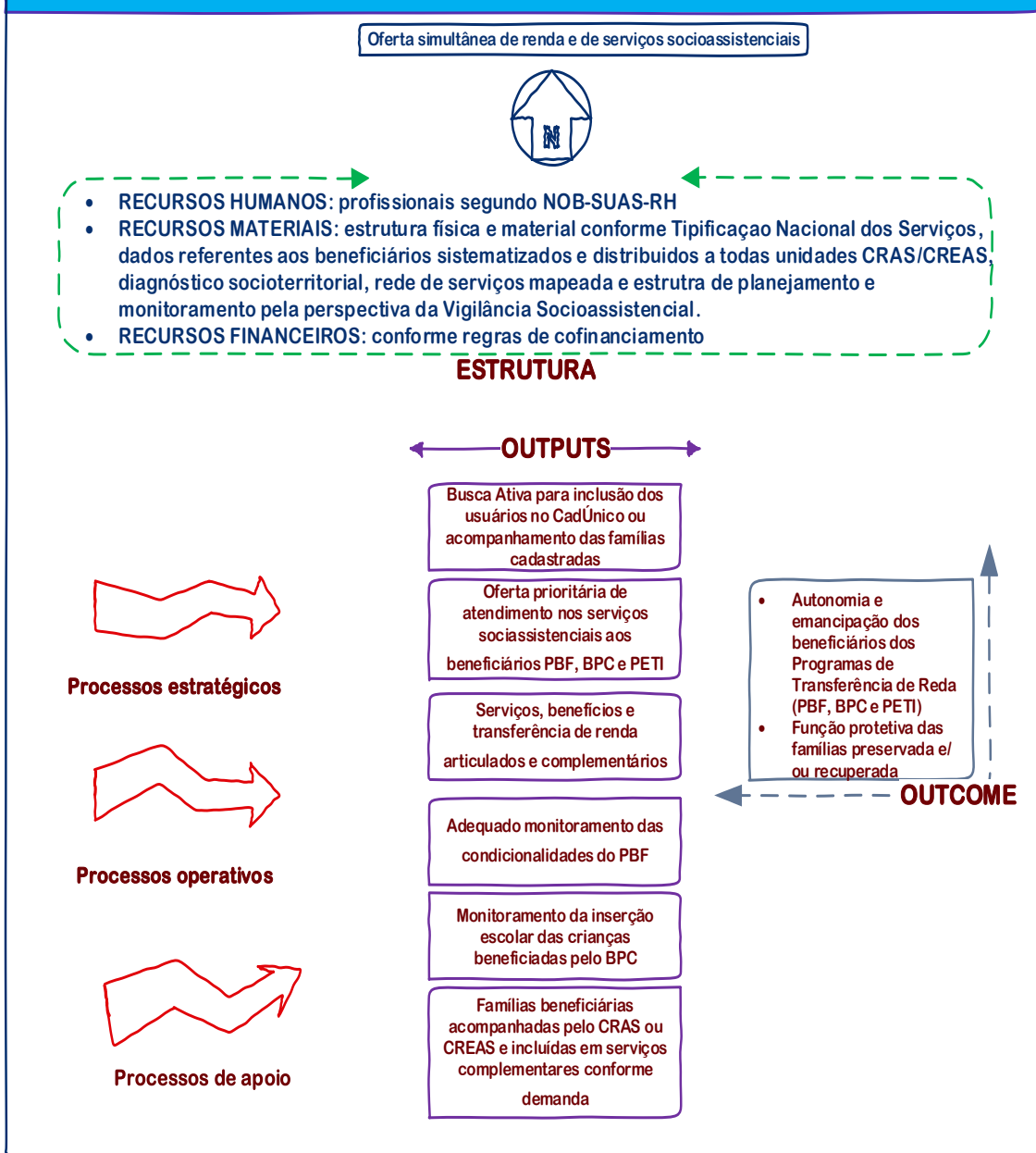
Já a Coordenação do PETI, que pode ser formada por uma pessoa ou uma equipe da PSE, terá a responsabilidade de mobilizar os atores no âmbito do SUAS, participar ativamente dos trabalhos Intersetoriais, apoiar a gestão na definição de estratégias e às unidades com o monitoramento da execução. Assim, tanto esta coordenação quanto a Rede devem ser vistos como atores que contribuirão para a boa execução do programa. Uma das reclamações recorrentes encontrada ao longo deste estudo diz respeito a desigual relação entre os trabalhos a serem realizados e a real possibilidade das pequenas equipes dos CRAS e CREAS de realiza-los. Trabalhar com esta lógica contribui também para que esta dificuldade seja minimizada.

Caberá aos CRAS e CREAS realizar, com o apoio dessa rede, a Busca Ativa e o recebimento dos casos para atendimento e acompanhamento, bem descritos no fluxo.

4. Comparação dos Fluxos propostos com o modelo lógico do Protocolo

A seguir, relembremos o modelo lógico do Protocolo para observar de que forma os fluxos apresentados poderão contribuir com o mesmo

Ilustração 1. Modelo lógico do SUAS segundo Protocolo de Gestão Integrada



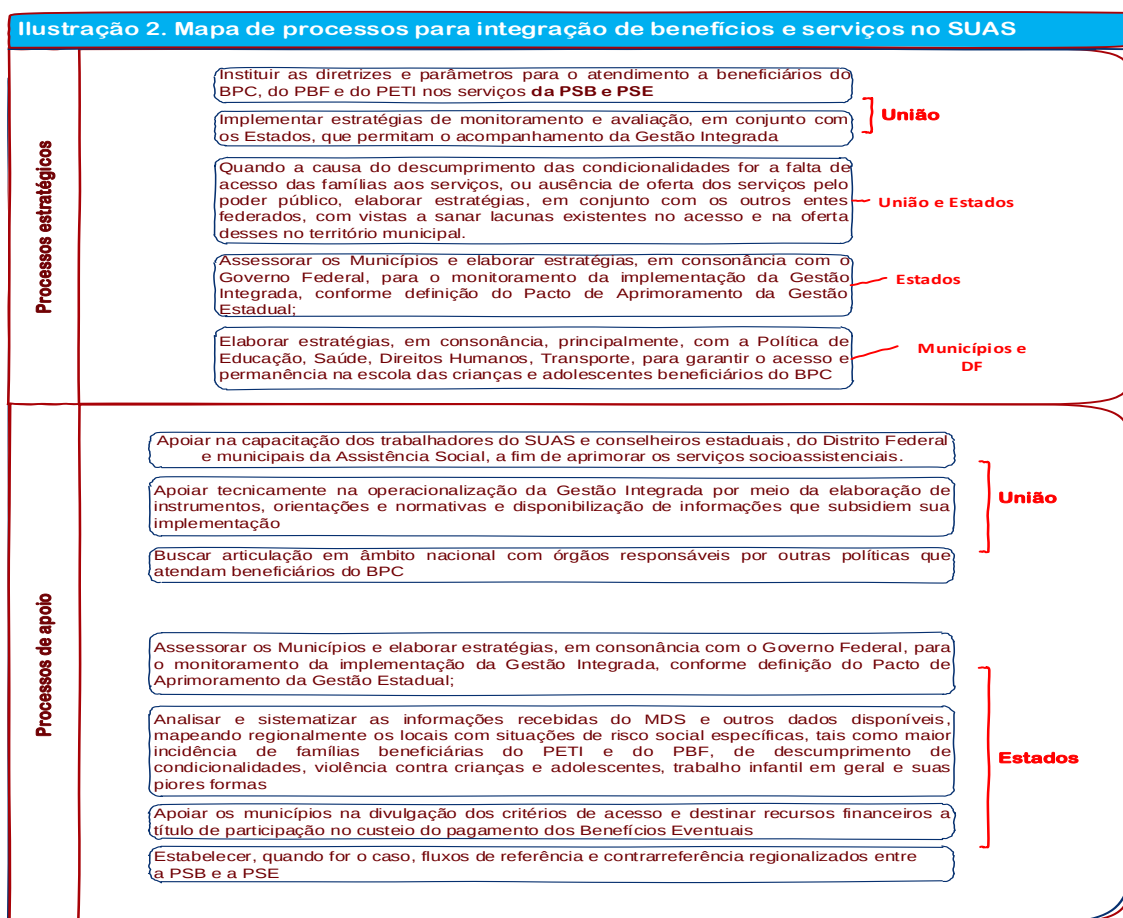
Fonte: elaboração própria.

Segundo o modelo lógico, observa-se que os fluxos indicam processos estratégicos, operativos e de apoio para a aplicação do Protocolo de Gestão Integrada. Estes têm como objetivo gerar os *outputs* indicados. Isto significa que o Protocolo está desenhado de maneira correta, faltando ao mesmo apenas “descer” mais ao nível da operacionalização. Quer dizer, o documento,

dado o seu caráter orientador, indica as competências de cada ente de maneira mais abstrata. Para atender a esta lacuna os fluxos buscam indicar quais são os passos que os municípios precisam dar para concretizar o modelo.

Destaca-se o papel do órgão gestor como condutor do processo através da consolidação de uma área que responda pela Vigilância Socioassistencial. Como foi enfatizado em todos os fluxos, é imprescindível que se tenha uma área para realizar os trabalhos de coleta e tratamento das informações dos beneficiários. Sem este apoio, os equipamentos continuarão trabalhando com o imediato, com a demanda espontânea.

É importante ainda observar que tais fluxos, embora estejam dirigidos aos municípios, pressupõe que os outros entes federados cumpram as suas respectivas competências. O Protocolo é bem claro nos papéis a serem desempenhados por cada ente:



Fonte: elaboração própria a partir do Protocolo de Gestão Integradas

Ilustração 2.1 Mapa de processos para integração de benefícios e serviços no SUAS

Processos operativos

Municípios e DF

- Acessar Sistemas da SENARC e/ou do SUAS para obter as informações das famílias PBF, BPC e PETI para acompanhá-las
- Estabelecer fluxo de referência e contrarreferência do CRAS com o CREAS e garantir articulação dessas proteções com a Gestão do PBF
- Estabelecer espaços para aperfeiçoamento e regulação dos fluxos de articulação da rede socioassistencial local e demais políticas públicas
- Mapear a rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas existentes no município e disponibilizar o mapeamento atualizado periodicamente aos CRAS e CREAS
- Elaborar diagnósticos socioterritoriais que contemplem potenciais beneficiários do BPC, PBF e PETI
- Disponibilizar aos CRAS a relação de famílias do PBF e do PETI: 1. residentes em seu território de abrangência, para o atendimento das mesmas; 2. em situação de descumprimento de condicionalidades
- Disponibilizar ao CREAS a relação completa de famílias do PBF e do PETI em situação de descumprimento de condicionalidades pelos motivos relacionados à proteção especial
- Disponibilizar aos CRAS as listagens dos beneficiários do BPC para seu atendimento e de suas famílias: por território de abrangência; ii. por faixa etária
- Identificar e encaminhar para o CRAS e para o CREAS informações sobre beneficiários e ou pessoas que atendam aos critérios de elegibilidade do BPC e do PBF que estão em serviços de acolhimento da rede socioassistencial do âmbito municipal e estadual, cuja família resida em seus territórios de abrangência
- Analisar e sistematizar as informações das famílias beneficiárias do PBF, do PETI, do BPC e dos Benefícios Eventuais
- Registrar no Sistema de Condicionalidades (SICON) as famílias que estão sendo acompanhadas pelo serviço socioassistencial com a finalidade de interromper os efeitos do descumprimento
- Instituir, nos termos dos convênios firmados, que as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais do território destinem ao menos 60% de sua capacidade de atendimento aos usuários encaminhados pelo CRAS
- Garantir que a rede de serviços socioassistenciais se estruture para a prestação dos Benefícios Eventuais

Estados

- Desenvolver estratégias, em conjunto com os municípios, para a prevenção e o enfrentamento das situações especificadas no Inciso I (descumprimento de condicionalidades)
- Apoiar os Municípios na implementação do Programa BPC na Escola e na oferta de ações que visem a garantia do acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC;
- Monitorar o quantitativo de famílias de beneficiários do BPC atendidas pela rede socioassistencial no âmbito do seu território, bem como estabelecer em conjunto com municípios estratégias para expandir e potencializar esse atendimento, observando, no que couber, as diretrizes do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
- Estabelecer, em conjunto com os municípios, estratégias para o atendimento das famílias nas regiões metropolitanas, áreas fronteiriças, áreas com cobertura de CREAS Regional e em locais com maior incidência de descumprimento das condicionalidades
- Desenvolver ações, em parceria com os Municípios, para a capacitação dos trabalhadores do SUAS e conselheiros estaduais e municipais da Assistência Social, a fim de aprimorar os serviços socioassistenciais

União

- Disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal, mensalmente, a relação dos beneficiários do BPC
- Disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal a relação de crianças e adolescentes beneficiárias do BPC com idades entre 0 e 18 anos, matriculadas e não matriculadas no sistema regular de ensino
- Disponibilizar às Secretarias Municipais e do Distrito Federal de Assistência Social a relação das famílias beneficiárias do PBF e do PETI, por meio da Central de Sistemas da SENARC
- Ao final de cada período de acompanhamento das condicionalidades dos Programas, disponibilizar ao gestor municipal e do Distrito Federal, as informações sobre as famílias em descumprimento de condicionalidades, por meio da Central de Sistemas da SENARC.

Fonte: elaboração própria a partir do Protocolo de Gestão Integrada

Os trabalhos em campo observaram que o governo federal tem realizado sua tarefa na elaboração e divulgação de diretrizes e orientações, bem como de cofinanciamento. Entretanto, deve avançar no que se refere a organização e tratamento dos dados dos beneficiários BPC

Constatou-se ainda que os Estados não têm contribuído com apoio em planejamento e monitoramento da referida integração. Segundo as entrevistas, os Estados estão apoiando apenas por meio de capacitações pontuais e amplas. Nenhum caso citou alguma capacitação que trate da integração que aqui é o foco. Com respeito a um apoio mais técnico para o desenvolvimento de estratégias no acompanhamento das condicionalidades, do BPC na Escola, incidência de trabalho infantil ou monitoramento da aplicação do Protocolo, nada foi citado. No máximo, alguns municípios falam do recebimento de monitoramento estadual, também pontual e voltado para a execução financeira.

Diante do exposto, enfatiza-se que a esfera estadual precisa ser cobrada para que, de fato, possa-se cobrar dos municípios.

A partir da análise de dados e dos fluxos propostos, conclui-se que a integração de benefícios e serviços somente pode ser consolidada por meio de esforços conjuntos dos três entes federados. O problema não está no seu desenho lógico, mas nas condições necessárias para sua aplicação. Como se destacou ao longo dos produtos, o documento pressupõe que o SUAS esteja em pleno funcionamento, com uma área de Vigilância Socioassistencial consolidada, com equipes segundo a NOB-RH/SUAS e definição clara dos serviços. O trabalho de campo constatou que tanto a Vigilância Socioassistencial quanto a composição das equipes nos termos da NOB-RH/SUAS ainda são desafios. Além disso, a própria compreensão do que vem a ser acompanhamento dos serviços.

Este último ponto sugere que para uma real integração, é necessário que se ultrapasse alguns consensos cristalizados, em especial, o argumento que o trabalho é atuar junto às famílias PBF em descumprimento; que os beneficiários BPC não têm interesse em participar das atividades do CRAS por medo de perder o benefício; e que o SCFV substituiu o PETI.

No primeiro caso, acreditamos que a lógica deve ser invertida: cabe aos equipamentos do SUAS trabalhar pelo cumprimento de condicionalidades, isto é, na linha de prevenção. Assim, o foco não é a família em descumprimento, mas a família PBF.

No segundo caso, defendemos a necessidade de se planejar ações que respondam aos anseios da população e que sejam divulgadas de forma a mobilizar o interesse dos beneficiários BPC.

E no terceiro, seguindo as últimas indicações sobre as ações estratégicas do PETI, para aqueles municípios em que há alta incidência de trabalho infantil, o Programa deve ser compreendido como algo fluido que perpassa tanto a PSB quanto a PSE e que não se limita à frequência da criança/adolescente no SCFV, mas que pressupõe também o trabalho com suas famílias.

Mas, reiteramos, os movimentos mais importantes dependem da *vontade política* de se organizar a gestão no sentido da Vigilância Socioassistencial e protagonismo dos processos de articulação interinstitucional necessários, nos termos do Protocolo de Gestão Integrada.