

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE CAMPO MOURÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR
SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO - PPGSeD**

JOSÉ DIVALDO RUFINO

**QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM
ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS): PERSPECTIVAS E DINÂMICAS DE
PODER**

**CAMPO MOURÃO - PR
2026**

JOSÉ DIVALDO RUFINO

**QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA EM
ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS): PERSPECTIVAS E DINÂMICAS DE
PODER**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento (PPGSeD) da Universidade Estadual do Paraná (Unespar), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociedade e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Formação humana, políticas públicas e produção do espaço

Orientadora: Prof^ª. Dra. Aurea Andrade Viana de Andrade

**CAMPO MOURÃO – PR
2026**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNESPAR e Núcleo de Tecnologia de Informação da UNESPAR, com Créditos para o ICMC/USP e dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RUFINO, José Divaldo

Qualidade dos serviços do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS): perspectivas e dinâmicas de poder / José Divaldo RUFINO. -- Campo Mourão-PR, 2026.

182 f.

Orientador: Aurea Andrade Viana de Andrade.

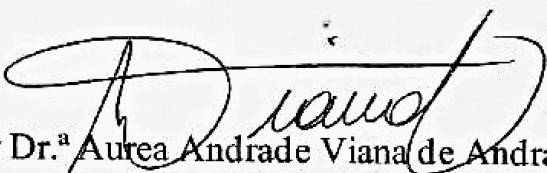
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação Mestrado Acadêmico Interdisciplinar: "Sociedade e Desenvolvimento") -- Universidade Estadual do Paraná, 2026.


1. Qualidade dos serviços. 2. Poder. 3. CRAS. 4. Território. 5. Interdisciplinar. I - Andrade, Aurea Andrade Viana de (orient). II - Título.

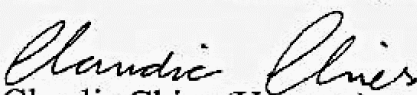
JOSÉ DIVALDO RUFINO

**QUALIDADE DOS SERVIÇOS SOCIAIS NO CENTRO DE
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS): PERSPECTIVAS E
DINÂMICAS DE PODER**

BANCA EXAMINADORA


Prof.^a Dr.^a Aurea Andrade Viana de Andrade (Orientadora)

Prof. Dr. Jorge Alberto Kulemeyer (Unpa-Argentina) 


Prof.^a Dr.^a Claudia Chies (Unespar)

Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Scheffer (UEPG)

gov.br

Documento assinado digitalmente

SANDRA MARIA SCHEFFER

Data: 16/03/2026 11:12:06-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Data de Aprovação

11/03/2026

Campo Mourão - PR

DEDICATÓRIA

À minha esposa Kelly e aos nossos filhinhos pets Alecrim, Dino e Hortelã. Você esteve sempre ao meu lado, com paciência pelas minhas ausências e desânimos. Sempre acreditou na minha capacidade de concluir este mestrado, mesmo na troca do meu projeto de pesquisa, momento que quase desisti. O seu cuidado me fazia ter forças para encarar os 100 km que separam a Unespar *campus* Campo Mourão da nossa casa, em São Manoel do Paraná. A sua curiosidade sobre os conteúdos e as relações no mestrado me fazia mais preparado para aproveitar ao máximo este momento. Obrigado por conviver e acreditar em mim. Espero que este processo de aprendizagem me faça melhor para ti. Estudar é um gesto de amor.

AGRADECIMENTOS

À minha professora orientadora Aurea Andrade Viana de Andrade, pelo acolhimento, cuidado e parceria no decorrer deste processo de aprendizagem. Tive muita sorte. Submeteria meu projeto de pesquisa a outros professores, mas após conversa com tuas ex-alunas de mestrado, percebi que seria possível produzir uma pesquisa com relevância social ao abordar a política de assistência social de forma interdisciplinar e ousada. A sua história de vida pessoal e profissional é ousada. Você teve e tem coragem de pesquisar as dinâmicas de poder nos territórios, resgatando a história de como se produz desigualdades sociais no Brasil e na região noroeste do Paraná. Uma professora cuidadosa e ao mesmo tempo pragmática, se envolve, produz junto. Obrigado por me escolher, te levarei para sempre na minha história como aluno.

Aos meus pais, que sempre acreditaram e tiveram orgulho deste filho. Não tiveram a mesma oportunidade minha de estudar, desde pequenos tinham que se dedicar exclusivamente ao trabalho, somado à distância da escola primária e da inexistência de escolas que hoje são chamadas de Ensino Médio. Mas mesmo não estudando, eles nunca impuseram o seu modelo de vida aos filhos. Eles eram pequenos agricultores. Eu escolhi outro caminho, desde muito cedo fazendo concursos, até ser nomeado como administrador no governo do estado do Paraná, no início de 2007. Meus pais, mesmo sem estudo, sempre fizeram o seu trabalho com o máximo de qualidade. Espero que, com este mestrado, eu também consiga nas minhas funções de servidor público estadual.

Às gestoras, trabalhadoras e aos usuários dos serviços do CRAS, colaboradores desta pesquisa pela confiança e envolvimento. Foi muito enriquecedor ouvi-los. Algumas entrevistas passaram dos 30 minutos, todos se sentiram à vontade para conversar comigo. O contexto de fala de vocês trouxe detalhes da experiência dos serviços, distante até mesmo de mim enquanto técnico estadual da política. As “meninas do CRAS de Terra Rica” (expressão utilizada pelos usuários) foram diferentes diante do Divaldo técnico do estado e do Divaldo pesquisador, e este era o objetivo. As trabalhadoras dos CRAS de Alto Paraná e Guiraçá eu não conhecia, e foi uma grata surpresa dialogar com vocês sobre os serviços: possuem muito repertório e vontade de fazer a diferença. As coordenadoras dos CRAS organizaram o horário para os usuários estarem participando da pesquisa, divididos por grupos de 6. Esta forma de organizar a pesquisa foi possível graças ao teste piloto realizado em Planaltina do Paraná, o qual contribuiu para que eu tivesse a certeza quanto as perguntas do questionário e das

entrevistas. Mas foi no momento da entrevista com os usuários que eu me realizei, senti orgulho do trabalho realizado pelas nossas trabalhadoras dos 4 CRAS (3 da pesquisa e 1 do teste piloto). Os usuários fizeram questão de contar o que sentem e como os serviços contribuíram para suas vidas.

Às duas Janaínas, pontos de partida deste mestrado. À minha colega de trabalho Janaína Nunes Costa Carneiro, que foi quem me apresentou o edital para a seleção de mestrandos da Unespar Campo Mourão. No mesmo momento ela estava selecionada para o mestrado da UEM; sem você não estaria aqui. À Janaína Conceição Barbosa, mestre da turma 2023, orientanda da professora Aurea, devo a ti a indicação da nossa professora.

Às professoras e ao professor da minha banca examinadora pelo comprometimento em deixar esta dissertação melhor para todos os leitores. À professora Maria Inez Barbosa Marques, que foi a professora que me deu orientação na primeira versão do meu projeto de pesquisa antes mesmo de submetê-lo a apreciação do PPGSED, em que pautaria a invisibilidade dos homens para a assistência social e, portanto, fui pedir ajuda a uma professora feminista. Depois nas aulas de Metodologia da professora Cláudia Chies, decidi por mudar o tema e o objeto da minha pesquisa; faltava Administração e Geografia, disciplinas de formação deste pesquisador e de sua orientadora.

Obrigado professora Cláudia e Adriana Beloti, por provocarem esta mudança. A professora Sandra se juntou às professoras Maria Inez e Cláudia para compor minha banca e garantir um olhar acurado de quem tem experiência na política de assistência social. O professor Jorge assumiu o compromisso de adicionar a esta dissertação uma experiência internacional: trata-se de um dos mais respeitados docentes da Argentina no debate de Ciências Sociais e Políticas, obrigado por se juntar ao objetivo de qualificar os serviços que mediam relações de poder na família, comunidade e sociedade.

Às professoras da disciplina de Estudos Culturais. A professora Wilma dos Santos Coqueiro e Ana Zukoski deram um “banho” de cultura em mim. Como me fazia falta compreender as dinâmicas de poder na produção cultural, principalmente a história das grandes escritoras negras brasileiras. Por fim, me presentearam com um artigo no livro organizado por elas: nunca imaginava que um dia analisaria o filme “O som ao redor” (2012), do pernambucano Kléber Mendonça Filho.

Aos professores das disciplinas do primeiro e segundo semestre de 2024, pela dedicação em apontar caminhos para que nossas pesquisas estivessem alinhadas ao objetivo de promover o desenvolvimento da nossa sociedade. Os professores Fred Maciel e Meire Aparecida Lóde Nunes, apresentaram conteúdos sobre Sociedade e Desenvolvimento, fazendo

contrapontos de diferentes autores, entre eles Baumann, presente nesta dissertação. Esta pesquisa está mais coerente e enxuta graças aos professores Jorge Leandro Delconte Ferreira e Cléverson Milinari Mello, da disciplina “Seminário de Dissertação”. E os dados quantitativos foram melhor apresentados utilizando os conteúdos da disciplina “Dados Quantitativos”, dos professores Ana Paula Colavite e Rodrigo Monteiro da Silva. A todos vocês, agradeço de coração.

Aos meus colegas da turma 2024 PPGSeD, da Unespar *campus* Campo Mourão. No mestrado aprendemos não apenas com os professores. Vocês têm histórias de vida pessoal e profissional com repertórios que nos complementam. Gostava muito quando ocorria participações e debates, ficava analisando as escolhas e movimentos de cada um de vocês, das dinâmicas de poder do PPGSeD. Em cada disciplina escolhia uma turma diferente para fazer trabalho em grupo. Assim consegui conviver com quase todos. Alguns se aproximaram mais, citarei alguns nomes como homenagem à memória de todos os alunos da turma 2024: George, Edna, Gabriella, Marisa, Debora, Telma, Marcelo, Marilis, Maria Eduarda, Thainá, Livia. A todos vocês, sucesso pessoal e profissional.

Aos servidores de funções operacionais e administrativas da Unespar *campus* Campo Mourão. São pessoas que dedicam o tempo de suas vidas ao cuidado de todos aqueles que circulam pelas instalações da Unespar. Os banheiros, corredores e carteiras estavam sempre limpos. Assim como sempre obtive respostas imediatas das meninas da secretaria PPGSeD. São pessoas que passam “despercebidas” pelas nossas vidas. É preciso combater a naturalização das “hierarquias”, que nos impede de conviver plenamente e reconhecer a importância de todas as pessoas.

*Tú no tienes la culpa de que la plata a nadie le
alcanza. Tú no tienes la culpa de la violencia y de
la matanza [...] Tú no tienes la culpa de que a los
pobres los lleven presos. Tú no tienes la culpa
que quemen bosques por el progreso [...]
Que alguien me explique lo que pasó
Por la democracia, la democracia [...]*

(Canción La Democracia de Mon Laferte)

RUFINO, José Divaldo. **Qualidade dos Serviços do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS):** perspectivas e dinâmicas de poder. 182f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento, Universidade Estadual do Paraná, *Campus* de Campo Mourão, Campo Mourão, 2026.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto a qualidade dos serviços ofertados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), compreendida enquanto uma característica sintetizante, analisada a partir das perspectivas e dinâmicas de poder no território. São apresentados os principais atributos de qualidade reconhecidos em pesquisas similares, destacando-se a eficácia como a característica com maior potencial para sintetizar e distinguir os serviços do CRAS em relação a outros serviços públicos, ao mesmo tempo em que alcança os cidadãos enquanto beneficiários. Os resultados entregues durante e após a execução do PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família) e do SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos) interessam aos diferentes sujeitos envolvidos. Embora as normativas atribuam aos serviços cinco objetivos distintos, na prática observam-se outros, entre eles a resposta a múltiplas demandas, o que remete à herança assistencialista. Qual objetivo se sobressai depende de quem se beneficia e em que momento, sendo que as normativas destacam o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais como principal resultado. Esse fortalecimento relaciona-se à participação social e à promoção da cidadania, em consonância com a linha de pesquisa Formação Humana, Políticas Públicas e Produção do Espaço do Programa, e orienta-se para a mediação do surgimento e/ou desenvolvimento de redes de proteção a partir de uma gestão socioterritorial partilhada. Foi possível compreender os principais conceitos e atributos relacionados à qualidade dos serviços oferecidos pelo CRAS na perspectiva de usuários, trabalhadoras e gestores, bem como analisar de que forma as dinâmicas de poder nos territórios interferem nessas escolhas. A metodologia adotada foi qualitativa, com abordagem interdisciplinar, utilizando questionários e entrevistas semiestruturadas realizadas nos CRAS de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica, localizados em áreas de elevada vulnerabilidade social no noroeste do Paraná. As respostas foram interpretadas por meio da análise de conteúdo temática, à luz dos marcos da política de assistência social e da bibliografia especializada. Usuários e trabalhadoras divergiram quanto à importância e aos conceitos atribuídos aos atributos de qualidade, com variações entre entrevistas, formulários e perfis de usuários. Os inseridos no PAIF (ações coletivas) e/ou SCFV, idosos e residentes de Terra Rica foram os que mais reconheceram as contribuições dos serviços do CRAS para a convivência familiar, comunitária e social, evidenciando que a qualidade é um conceito relativo e relacional. As trabalhadoras atribuíram maior importância a atributos associados à reação ao assistencialismo, ainda presente no cotidiano por meio de encaminhamentos políticos. As dinâmicas de poder identificadas restringiram-se sobretudo aos sujeitos do cotidiano do CRAS e dos usuários, com destaque para a família e à igreja. Observou-se um número reduzido de nós (nó) na rede de (des)proteção social articulada pelo CRAS, indicando um território institucionalmente pequeno que, para fortalecer vínculos comunitários e sociais, necessita expandir-se e mediar dinâmicas de poder para além da relação trabalhadora usuário, do acesso a direitos e da garantia de renda e provisões.

Palavras-chave: Qualidade dos serviços, poder, território, CRAS, Interdisciplinar.

RUFINO, José Divaldo. **Quality of Services at the Social Assistance Reference Center (CRAS): Perspectives and Power Dynamics.** 186f. Dissertation (Master's degree) – Interdisciplinary Graduate Program in Society and Development, State University of Paraná, Campo Mourão Campus, Campo Mourão, 2026.

ABSTRACT

This research examines the quality of services provided by the Social Assistance Reference Centre (CRAS), understood as a synthesising characteristic analysed through the perspectives and power dynamics operating within the territory. The study presents the main quality attributes identified in similar research, highlighting effectiveness as the attribute with the greatest potential to synthesize and distinguish CRAS services from other public services, while simultaneously reaching citizens as beneficiaries. The outcomes delivered during and after the implementation of the PAIF (Comprehensive Family Protection and Assistance Service) and the SCFV (Socialisation and Bond-Strengthening Service) are of interest to the different actors involved. Although official regulations assign five distinct objectives to these services, in practice other functions are observed, including responding to multiple demands, which reflects the legacy of welfare-based assistance. Which objective prevails depends on who benefits and at what moment, although regulations emphasize the strengthening of family, community and social bonds as the primary outcome. This strengthening is linked to social participation and the promotion of citizenship, in line with the research strand Human Development, Public Policies and the Production of Space of the Program, and is oriented towards mediating the emergence and/or development of protection networks through shared socio-territorial governance. The study enabled an understanding of the main concepts and attributes related to the quality of CRAS services from the perspectives of service users, practitioners and managers, as well as an analysis of how territorial power dynamics influence these choices. A qualitative and interdisciplinary methodology was adopted, using questionnaires and semi-structured interviews conducted at CRAS units in Alto Paraná, Guairaçá and Terra Rica, located in areas of high social vulnerability in north-western Paraná, Brazil. The data were analyzed using thematic content analysis, grounded in the frameworks of social assistance policy and the specialized literature. Service users and practitioners diverged regarding the importance and meanings attributed to quality attributes, with variations observed between interviews, structured questionnaires and different user profiles. Participants engaged in PAIF collective actions and/or SCFV activities, older adults, and residents of Terra Rica were those who most recognized the contributions of CRAS services to family, community and social relations, indicating that quality is a relative and relational concept. Practitioners attributed greater importance to attributes associated with resistance to welfare-based assistance, which remains present in everyday practice through political referrals. The identified power dynamics were largely restricted to actors involved in the daily operation of CRAS and its users, particularly the family and religious institutions. A limited number of nodes were observed in the social (dis)protection network articulated by CRAS, indicating an institutionally small territory that, in order to strengthen community and social bonds, needs to expand and mediate power dynamics beyond the practitioner-user relationship, access to rights, and the provision of income and material support.

Keywords: Service quality, power, territory, CRAS, Interdisciplinary.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Crimes tipificados como violência contra mulher nas delegacias envolvendo vítimas dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa – evolução 2020 para 2025 ..	91
Figura 2 - Perfil dos entrevistados quanto a sexo, cor ou raça e escolaridade, comparado às pessoas no Cadastro Único dos municípios de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica	95
Figura 3 - Percentual de entrevistados por faixa etária	96
Figura 4 - Composição familiar dos entrevistados comparado aos dados do cadastro único referente aos municípios de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica	97
Figura 5 - Percentual de entrevistados sem ninguém para conversar quando em conflitos na família relacionado a composição familiar	100
Figura 6 - Percentual de entrevistados sem ninguém para conversar quando em conflitos na família relacionado ao local de residência	100
Figura 7 - Percentual de entrevistados sem ninguém para conversar quando em conflitos na família relacionado ao local de residência	101
Figura 8 - Percentual de usuários que responderam nenhuma ou um (1) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social	106
Figura 9 - Percentual de usuários que responderam duas (2) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social por município de residência	109
Figura 10 - Média de palavras utilizadas pelos entrevistados para responder à pergunta: o que é qualidade dos serviços do CRAS - por município de residência	111
Figura 11 - Percentual de entrevistados que responderam duas (2) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social, e, são ou não atendidos no PAIF ações coletivas e/ou SCFV	111
Figura 12 - Percentual de entrevistados que responderam duas (2) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social por faixa etária	112
Figura 13 - Percentual de entrevistados de acordo com o atingimento do objetivo inicial ao procurar e/ou ser atendido em um serviço do CRAS	121
Figura 14 - Percentual de entrevistadas por escolaridade: concluída ou fazendo	128
Figura 15 - Percentual de entrevistadas por tempo de serviço no CRAS	129

Figura 16 - Objetivo que sintetiza qualidade para os serviços do CRAS por percentual de trabalhadoras..... 135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios da região de Paranaíba com famílias em situação de pobreza	22
Tabela 2 - Resultados para a pesquisa “qualidade dos serviços da política de saúde, educação e assistência social”	30
Tabela 3 – indicadores demográficos dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa - Censo 2022	89
Tabela 4 – indicadores do registro civil dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa - 2022	90
Tabela 5 – indicadores referente ao trabalho dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa - Censo 2022	92
Tabela 6 - Categorias de pessoas escolhidas pelos usuários dos três (3) CRAS desta pesquisa para conversar quando se tem conflito na família – dados em percentual	98
Tabela 7 - Percentual de usuários sem ninguém para conversar quando em conflito na família por faixa etária	99
Tabela 8 - Serviços, programas ou benefícios nos quais os usuários estavam inseridos no momento da entrevista – dados em percentual	102
Tabela 9 - Locais de convívio comunitário e social, com frequência mínima de uma (1) vez por mês – dados em percentual.....	103
Tabela 10 - Percentual de usuários que frequentam dois (2) ou mais locais de convivência comunitária e social no mínimo uma (1) vez por mês, conforme município de residência, faixa etária e inserção no PAIF ações coletivas e/ou SCFV	104
Tabela 11 - Respostas dos usuários dos três (3) CRAS pesquisados quanto a pergunta: os serviços do CRAS trouxeram quais contribuições para sua convivência familiar, comunitária e social?	107
Tabela 12 - Objetivo que sintetiza qualidade para os serviços do CRAS por percentual de usuários	113
Tabela 13 - Objetivo dos serviços do CRAS contextualizados espontaneamente nas entrevistas a partir da aplicação da técnica de análise de conteúdo modalidade temática.....	115
Tabela 14 - Objetivos ou motivos ao procurar ser atendido no CRAS por percentual de usuários	116

Tabela 15 - As diferentes perspectivas sobre o fortalecimento de vínculos enquanto objetivo sintetizador da qualidade dos serviços do CRAS de acordo com o instrumento de coleta, serviço no qual os entrevistados estão inseridos ou município de residência	117
Tabela 16 - Atributos de qualidade segundo a nota média de importância assinalada pelos usuários, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância	122
Tabela 17 - Atributos de qualidade segundo a nota média de importância assinalada pelos entrevistados por município de residência, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância	124
Tabela 18 - Percentual de usuários que atribuíram o máximo de importância (nota cinco [5]) aos atributos de qualidade por faixa etária	125
Tabela 19 - Percentual de entrevistadas por função	129
Tabela 20 - Atributos de qualidade no contexto de fala das trabalhadoras e gestoras sobre o que é qualidade dos serviços do CRAS, após aplicação da técnica análise de conteúdo modalidade temática	130
Tabela 21 - Atributos de qualidade segundo a nota média de importância assinalada pelas trabalhadoras e gestoras, em que um (1) representa nenhuma importância e 5 muita importância	134
Tabela 22 - Nota média atribuída pelas trabalhadoras quanto a Influência de categoria de sujeitos sobre a qualidade dos serviços do CRAS, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância	139
Tabela 23 - Percentual de usuários que reconhecem influência positiva ou negativa de alguma pessoa ou instituição na convivência de sua família – múltipla resposta	140
Tabela 24 - Percentual de trabalhadoras e gestoras que citaram nas entrevistas as influências dos sujeitos sobre a qualidade dos serviços do CRAS, a partir da técnica de análise de conteúdo temática	146
Tabela 25 - Influência de Prefeitos e Vereadores sobre a qualidade dos serviços do CRAS, a partir da nota média de importância assinalada pelas diferentes funções das trabalhadoras, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância	148

LISTA DE ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
Cadúnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior vinculada ao Ministério da Educação
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IVFPR	Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Pessoa com Deficiência
PPGSED	Programa de Pós-graduação Sociedade e Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RMA	Registro Mensal de Atendimento
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDEF	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Família do PR
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TEA	Transtorno do Espectro Autista
Tipificação	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS E AS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE FAZEM INTERFACE COM O DEBATE	29
2.1 A evolução da gestão da qualidade e seus desafios nas políticas públicas.....	29
2.2 Os diferentes conceitos de qualidade e sua aplicabilidade nas políticas públicas	31
2.2.1 Concepções e conflitos entre benefícios para os usuários e resolução de problemas sociais para o cidadão.....	38
2.3 A política de assistência social: história, objetivos e concepções.....	39
2.4 O CRAS: origem, função, trabalhadores e importância no contexto da assistência social.....	44
2.4.1 Serviços ofertados no CRAS: objetivos, usuários e orientações metodológicas que fazem interface com a qualidade.....	49
2.5 Indicadores de qualidade dos serviços do CRAS: possibilidades diante das normativas vigentes	57
3 O TERRITÓRIO E AS DINÂMICAS DE PODER NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CRAS.....	68
3.1 As relações de poder no contexto de vulnerabilidade social.....	68
3.2 As (des)proteções sociais que materializam os territórios	76
3.3 A qualidade como um processo relacional	81
3.4 A participação e adesão dos usuários	83
3.5 A influência dos atores externos no processo de qualidade.....	85
4 CONCEITOS E ATRIBUTOS DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CRAS: ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS E DINÂMICAS DE PODER ENVOLVENDO USUÁRIAS E TRABALHADORAS	88
4.1 Indicadores de vulnerabilidade social de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica.....	88
4.2 As perspectivas dos usuários: da garantia de renda e provisões ao fortalecimento de vínculos, mediados pelo bom atendimento dos trabalhadores	92

4.3 A qualidade dos serviços para as trabalhadoras: “sai assistencialismo entra acesso a direitos”	127
4.4 As dinâmicas de poder e as diferentes perspectivas sobre a qualidade dos serviços	139
4.4.1. A gestão sócio territorial de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica e sua interface com a qualidade dos serviços	151
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	156
REFERÊNCIAS.....	164
APÊNDICE	173

1 INTRODUÇÃO

A qualidade dos serviços públicos tem se tornado um tema de crescente relevância no Brasil, especialmente no contexto da Assistência Social, que busca atender às necessidades de diversas camadas da população. No entanto, a avaliação dessa qualidade, particularmente no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), ainda é um campo pouco explorado nas pesquisas acadêmicas brasileiras. Compreender o impacto desses serviços na vida dos usuários e como estes são percebidos pelos trabalhadores envolvidos é essencial para aprimorar as práticas de atendimento e garantir que os princípios da equidade e da impessoalidade sejam respeitados.

Esta pesquisa teve como objeto a análise da qualidade dos serviços prestados pelos CRAS, com foco em três unidades situadas em municípios pertencentes ao Núcleo Regional de Paranaíba. A atuação desses CRAS está centrada nas relações sociais e familiares, e a qualidade dos serviços não apenas reflete, mas também influencia as dinâmicas de poder no território. O estudo explorou como essas relações impactam a definição de qualidade e os benefícios gerados para os usuários e a comunidade local.

Nesse cenário, o poder manifesta-se não como uma imposição unilateral, mas como uma construção relacional, marcada por dinâmicas de influência, controle e autoridade, ou seja, “emerge intrinsecamente dessas interações, sendo circularmente o efeito e a causa delas” (Foucault, 2008, p. 05). Assim, o poder não se configura como um elemento estático ou imutável, mas como um processo contínuo de negociação e disputa que acontece nas interações sociais e nos espaços territoriais. O território, nesta pesquisa, foi entendido como um campo de poder, e configurou-se como um espaço de tensões e disputas, no qual os atores sociais, usuários, trabalhadores e gestores negociavam seus interesses e o significado da qualidade dos serviços prestados.

Ao considerar o território como um campo de poder, foi possível compreender que a qualidade dos serviços do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) não se restringiu a uma dimensão técnica ou administrativa, mas se constituiu também como uma questão política e social. Nessa perspectiva, o CRAS configura-se como um espaço de poder, isto é, um território no qual se desenrolam conflitos, negociações e mediações entre trabalhadores, usuários e as relações que estes estabelecem consigo mesmos, com outros sujeitos e com as organizações que atuam nesse contexto. Trata-se de um território produzido por um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaco-

tempo, conforme proposto por Raffestin (1993), no qual o território se constitui como produto e condição das relações de poder. Nesse espaço de construção social do território, identificam-se possibilidades de “práticas emancipatórias e transformadoras, orientadas pela lógica da defesa e garantia de direitos, da proteção social, da sustentabilidade e da participação popular” (Paim, 2023, p. 201).

Os serviços PAIF (Serviço de Atenção Integral à Família) e SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), ofertados pelo CRAS, foram formulados com objetivos normativos que estão diretamente relacionados às dinâmicas de poder e às redes sociais dentro do território. De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009c, p. 07), esses serviços visam, entre outros objetivos, “prevenir a ruptura de vínculos familiares e comunitários”. A ênfase na palavra “vínculos” destaca a relevância das relações sociais na compreensão do poder e da organização territorial.

Fortalecer vínculos familiares, comunitários e sociais está relacionado ao conceito de qualidade de serviços para Juran (2017) e Las Casas (2008). “Qualidade em serviços”, segundo Karl Albrecht (1992), “é a capacidade que uma experiência ou qualquer outro fator tem para satisfazer uma necessidade, resolver um problema ou fornecer benefícios a alguém” (Albrecht, 1992¹, p. 254 *apud* Las Casas, 2008, p 06). Fortalecer vínculos traz benefícios, que, para a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2009c), se lê aquisições aos usuários ao promover resolução de conflitos e fazer cessar abandonos, isolamentos, negligências, preconceitos, opressões e violências presentes nas relações familiares, comunitárias e sociais deste mesmo indivíduo.

Até o significado de fortalecimento de vínculos está em disputa. Quando homens participam de uma oficina do PAIF, cujo objetivo é fortalecer vínculos com mulheres por meio do rompimento de práticas machistas, os mesmos podem não perceber essa experiência como uma aquisição de habilidades, satisfação de necessidades ou resolução de problemas, que são características de um serviço de qualidade. A questão é: qualidade para quem? “No caso de muitos serviços públicos [...] uma grande parte dos benefícios fluem para os cidadãos em geral, não só ao receptor direto do serviço (o usuário)” (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000, p. 25).

Neste contexto, a qualidade dos serviços do CRAS é relativa e relacional, dependendo da adesão dos usuários às ações propostas, do contexto sociocultural e das dinâmicas de poder

11 ALBRECHT, Karl. **Revolução nos serviços**. São Paulo: Pioneira, 1992.

que envolvem a oferta. Deve ser compreendida a partir das necessidades coletivas, uma vez que a participação dos homens nas oficinas pode trazer benefícios não só para eles, mas também para a comunidade e para a sociedade, contribuindo para o enfrentamento do machismo, à redução da violência e ao combate ao preconceito.

Assim, esta pesquisa compreendeu que as relações de poder atravessam a convivência familiar, comunitária e social, sendo reforçadas pela política de assistência social. Os serviços oferecidos pelo CRAS, ao buscarem fortalecer os vínculos nessas convivências, atuam como mediadores dos conflitos presentes nessas relações, que muitas vezes geram desigualdades, preconceitos, opressões, violações de direitos e violências (Brasil 2012a; Brasil, 2021). Essas vulnerabilidades, interpretadas de diferentes formas ao longo da história, geraram conflitos entre os sujeitos presentes no território: aqueles que buscam manter as relações de poder e aqueles que desejam reduzi-las ou eliminá-las.

A política de assistência social, ao longo de sua história, manteve práticas assistencialistas voltadas para a satisfação de necessidades pontuais dos usuários, baseadas na solidariedade (Brasil, 2012b, p. 20). Em 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social, começou-se a superar o assistencialismo (Brasil, 1993). Em 2001, foram implementados os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, unificados em 2003 pelo Programa Bolsa Família (PBF). Nesse contexto, as famílias passaram a receber benefícios como direito, em contraste com a lógica da solidariedade. No entanto, foi apenas em 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais², que ocorreu a superação da assistência social voltada apenas para a resolução de problemas pontuais decorrentes das relações sociais. Enquanto os programas e benefícios eventuais visam corrigir pontualmente a má distribuição de renda no Brasil, os serviços continuados buscam mediar as relações sociais que geram desigualdades e vulnerabilidades.

As vulnerabilidades enfrentadas no âmbito da política de assistência social são tensionadas por estratégias que articulam participação social e promoção da cidadania, dimensões que dialogam diretamente com a linha de pesquisa Formação Humana, Políticas Públicas e Produção do Espaço, do programa de pós-graduação interdisciplinar sociedade e

² Nos dias 11 e 12 de novembro de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais por meio da Resolução 109. Trata-se de uma carta de serviços chamada no texto de matriz padronizada, a qual apresenta o nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições de usuários, condições e formas de acesso, unidade onde é ofertado, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações. São 12 serviços divididos em níveis de proteção: 3 da básica e 9 da especial. A sua história passa por 2006 pelas deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2008 é contratado consultoria, realizado seminários internos e debates com gestores. Em 2009, houve a consolidação dos resultados, pactuação na CIT e aprovação no CNAS (Neris, s.d.).

desenvolvimento – PPGSeD, do campus Unespar Campo Mourão. Conforme assinala Sposati (2007), um dos principais desafios dessa política consiste em superar intervenções centradas em ações individuais e tuteladoras, voltadas predominantemente para os efeitos da vulnerabilidade social, e avançar na consolidação do direito à cidadania. Esse deslocamento implicou fortalecer vínculos familiares, comunitários e sociais, bem como promover o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos, por meio de intervenções orientadas para as causas estruturais das desigualdades.

Para que essa mudança se efetivasse, tornou-se fundamental a mediação e articulação de redes de proteção social a partir de uma gestão socioterritorial democrática, pautada por abordagens horizontalizadas (Brasil, 2017). Tais instrumentos operativos atravessaram a presente dissertação e articularam-se ao grupo de pesquisa “Patrimônio Territorial: validação e aprimoramento de instrumental metodológico” da orientadora desta dissertação, contribuindo para a análise das práticas e dinâmicas territoriais da assistência social. As relações históricas de poder no território do CRAS influenciaram tanto o nível de qualidade dos serviços quanto o próprio conceito de qualidade. As influências, os conceitos em disputa e a percepção da qualidade pelos usuários, trabalhadores, foram melhor compreendidos ao longo da dissertação.

A partir desses apontamentos, esta pesquisa teve como objetivo compreender os principais conceitos e atributos relacionados à qualidade dos serviços oferecidos pelo CRAS, na perspectiva dos usuários, trabalhadoras e gestores, bem como analisar de que forma as dinâmicas de poder nos territórios interferiram nessas escolhas. Para tanto, buscou-se sistematizar os debates sobre o tema, considerando sua trajetória histórica, os marcos normativos existentes e a produção bibliográfica pertinente. Além disso, foi analisado como gestores, trabalhadoras e usuários perceberam e se posicionaram em relação à qualidade desses serviços, investigando também a influência de atores externos nesse processo.

Esta investigação adotou uma abordagem qualitativa, com o objetivo de analisar a qualidade dos serviços oferecidos pelo CRAS. Ao privilegiar os microprocessos das relações sociais, essa perspectiva permitiu captar a experiência de usuários, trabalhadoras e gestores em relação ao atendimento (Martins, 2004, p. 292). As percepções levantadas foram complementadas por dados quantitativos extraídos dos registros de atendimentos do CRAS, disponíveis publicamente.

A interdisciplinaridade foi utilizada nesta pesquisa diante do contexto socioeconômico e cultural complexo no qual usuários, trabalhadoras e gestores se encontram inseridos. As vulnerabilidades sociais enfrentadas pelos serviços do CRAS, entre elas a fome – que,

conforme defende Pombo (2008, p. 28), não cabe em uma única disciplina –, assim como a violência, a violação de direitos, a pobreza, a desigualdade social, o machismo, o racismo e outras formas de preconceito e opressão evidenciaram a necessidade de uma abordagem interdisciplinar. A interdisciplinaridade mostrou-se, portanto, indispensável diante da complexidade do objeto de investigação (Pombo, 2008, p. 23). Do mesmo modo, as normativas da política de assistência social recomendaram a interdisciplinaridade na execução do PAIF (Brasil, 2012a) e do SCFV (Brasil, 2021), bem como na capacitação e composição das equipes de trabalho (Brasil, 2011a). O trabalho coletivo foi planejado e executado por assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais de nível superior, articulando conhecimentos de diferentes disciplinas, combinados em um todo capaz de produzir resultados na vida dos usuários e da sociedade.

A interdisciplinaridade foi compreendida como a relação entre duas ou mais disciplinas (Bicudo, 2008, p. 144; Brügger, 2006, p. 80). Conforme Pombo (2008, p. 14), a interdisciplinaridade distingue-se da multidisciplinaridade por não se limitar à justaposição de saberes, mas pela articulação e integração de conceitos e métodos, de modo a produzir novas leituras sobre a realidade investigada.

Diante da necessidade de uma abordagem interdisciplinar identificada anteriormente, nesta pesquisa foram utilizados conceitos das disciplinas de Administração, Sociologia e Geografia para oferecer uma resposta mais integrada, complementando o debate normativo sobre a política de assistência social. Nas teorias organizacionais, foram mobilizados conceitos de administração pública, gestão de serviços, gestão de pessoas e gestão da qualidade. O conceito de qualidade adotado em serviços está relacionado às características que levam à satisfação de necessidades, à resolução de problemas e ao fornecimento de benefícios a todos os envolvidos (Las Casas, 2008). Esses benefícios, nos serviços do CRAS, visam principalmente o fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais. Esses vínculos e os conflitos deles decorrentes foram analisados a partir das relações sociais de poder e da luta de classes na Sociologia, assim como dos conceitos de território e da relação entre Estado e sujeitos debatidos na Geografia Política. Nessa perspectiva, o território foi compreendido na perspectiva multidimensional, articulando dimensões sociais, políticas, econômicas, culturais e espaciais, o que permitiu entender as interações entre os sujeitos, as organizações e o espaço em que os serviços do CRAS são produzidos e vivenciados.

Os conceitos foram, num primeiro momento, colocados num mesmo contexto, para, em seguida, através da análise deste pesquisador, ser ofertado ao leitor uma combinação conclusiva envolvendo Administração, Sociologia e Geografia, somada às opiniões dos

usuários, trabalhadores e gestores; todos sujeitos desta pesquisa. Os métodos deterministas expulsaram o sujeito da construção da ciência com o objetivo de dar racionalidade, certeza e ordem (Morin, 2003, p. 118). A subjetividade e o contexto sociocultural dos sujeitos que participavam da pesquisa deveriam ficar de fora. A Interdisciplinariedade traz o sujeito de volta (Brügger, 2006; Morin, 2003; Najmanovich, 2008; Pombo, 2008), onde o ser humano é o ponto de partida e de chegada para a pesquisa científica.

A abordagem interdisciplinar partiu do pressuposto de que é impossível o sujeito ter uma autonomia absoluta em relação ao objeto da pesquisa (Morin, 2003, p. 118). O sujeito que produz uma pesquisa fala em nome de quem? A nossa subjetividade concretizada através das nossas escolhas compõe o tecido social, o qual exerce influência em nossas escolhas e na formação do nosso eu através dos saberes, cultura e normas, de tal modo que não é possível saber onde começa um e termina outro (Morin, 2003, p. 119). O sujeito que fala, assim o faz em nome de sua subjetividade ou em nome da sociedade presente no seu eu? Logo, na interdisciplinariedade é fundamental conhecer os sujeitos que produzem a pesquisa, entre eles o pesquisador e a orientadora.

O investigador desta pesquisa é graduado em Administração, com especialização em Gestão de Pessoas, e atua desde 2007 como técnico na política estadual de assistência social. Desde 2020, exerce função de referência técnica para oito municípios do núcleo regional de Paranavaí da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Família (SEDEF) do Paraná, incluindo Terra Rica, um dos três CRAS onde a pesquisa foi realizada. Suas atribuições envolvem orientação técnica e capacitação, acompanhamento e monitoramento dos serviços e da gestão, incluindo temas relacionados à qualidade dos serviços. A orientadora da pesquisa é professora doutora em Geografia, vinculada ao campus de Campo Mourão da Unespar, e pesquisadora do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Coimbra, em Portugal. Possui ampla experiência acadêmica na análise das relações de poder na formação dos territórios, contribuindo com o enquadramento teórico e metodológico da investigação.

Para a interdisciplinariedade, os objetivos dos métodos deterministas reduzem o alcance da ciência. Não existem racionalidade, certeza e ordem sem subjetividade, incerteza e desordem. A combinação destas características recupera a totalidade do objeto da pesquisa (Brügger, 2006, p. 81). O que é certo ou errado, assim como ordenado ou não depende do ponto de vista de quem e em qual contexto, assim como o conceito de qualidade, influenciado pelas relações de poder, as quais, por sua vez, produzem os regimes de verdade e a ciência a eles convenientes (Foucault, 1979). O conceito de qualidade desta pesquisa foi diferente entre

usuários e trabalhadores, entre usuários que frequentam os serviços e usuários beneficiários do Programa Bolsa Família – PBF e/ou de benefícios eventuais. Até mesmo um evento pontual, no dia da entrevista em um dos CRAS, influenciou a escolha dos usuários diante das alternativas do que é importante relacionado à qualidade.

As informações sobre a qualidade dos serviços foram coletadas nos CRAS dos municípios de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica, pertencentes ao Núcleo Regional de Paranavaí da Secretaria do Desenvolvimento Social e Família (SEDEF). Este núcleo conta com 29 municípios, dos quais foram selecionados os três com maior percentual de famílias em situação de pobreza inseridas no Cadastro Único (Tabela 1). Resultado obtido a partir da divisão de famílias em situação de pobreza pelo total de famílias inseridas no cad-único em 2024 (Brasil, [s.d.]b). Conforme o artigo 5º da Lei 14.601/2023, considera-se em situação de pobreza a família com renda per capita de até R\$ 218,00 (Brasil, 2023). Esse critério foi adotado porque essas famílias são as que mais necessitam do serviço público, sendo prioritárias para o atendimento nos CRAS.

Tabela 1 - Municípios da região de Paranavaí com famílias em situação de pobreza

Município	Famílias em Situação de Pobreza	Total Famílias	% Famílias Pobres
Alto Paraná	984	2619	38
Guairaçá	521	1433	36
Terra Rica	1199	3383	35
São João do Caiuá	522	1517	34
Amaporã	468	1365	34
Planaltina do Paraná	446	1301	34
Santa Mônica	309	941	33
Mirador	181	589	31
Nova Londrina	774	2739	28
Santa Cruz de Monte Castelo	578	2067	28
Diamante do Norte	312	1122	28
Paranavaí	4538	16566	27
Paranacity	500	1891	26
Itaúna do Sul	243	938	26
Querência do Norte	624	2487	25
Jardim Olinda	103	412	25
Paraíso do Norte	374	1496	25
Tamboara	272	1097	25
Marilena	423	1715	25

Inajá	205	832	25
Paranapoema	116	528	22
Porto Rico	125	590	21
Cruzeiro do Sul	247	1177	21
Santo Antônio do Caiuá	128	630	20
Santa Isabel do Ivaí	295	1740	17
São Pedro do Paraná	87	546	16
Loanda	547	3613	15

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil ([s.d.]).

Nos CRAS de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica, foram coletadas informações por meio de questionários, complementadas por entrevistas semiestruturadas. Os questionários constituíram uma técnica de investigação social composta por questões abertas, fechadas e dependentes, com o objetivo de obter informações sobre fatos, atitudes, crenças, comportamentos, sentimentos e padrões de ação (Gil, 2008, p. 121-125). As entrevistas consistiram em diálogos organizados e planejados entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa, permitindo a obtenção de informações expressas por meio da linguagem corporal e da entonação de voz, bem como oferecendo flexibilidade para aproveitar e aprofundar as respostas, sendo especialmente indicadas quando os entrevistados possuíam baixa escolaridade (Gil, 2008, p. 109-111), situação observada entre os usuários que participaram das entrevistas. Foram elaborados três (3) modelos de questionários: Serviços e Recursos Humanos, Trabalhadores e Usuários.

Os *questionários serviços e RH* foram aplicados com o objetivo de coletar informações quantitativas sobre os serviços não disponíveis em dados abertos. Foram 5 (cinco) perguntas sobre a quantidade de atendimentos entre os diferentes serviços, quantidade de atendidos por sexo, quantidade de trabalhadores no CRAS por vínculo e função. Foram respondidos pelos coordenadores dos três CRAS.

O *questionário aplicado aos trabalhadores do CRAS* foi dividido em 13 (treze) perguntas, abordando o perfil do respondente, a gestão socioterritorial e a qualidade dos serviços. Ele foi respondido por 12 (doze) trabalhadores, distribuídos entre gestor da política, coordenador do CRAS, um (1) técnico de nível superior e, preferencialmente, um (1) técnico de nível médio, totalizando quatro trabalhadores por município. Nos CRAS que possuíam mais de um técnico, foi permitido que estes, em consenso, decidissem quem participaria da pesquisa. A escolha desses profissionais se deu pelo fato de que o gestor e o coordenador exerciam funções gerenciais e, teoricamente, tinham maior alcance sobre a qualidade dos

serviços ao decidirem sobre a alocação de recursos entre os diferentes serviços. Os técnicos atendiam os usuários, e sua atuação influenciava a percepção de qualidade durante a execução do serviço. As mesmas perguntas foram aplicadas a todos os perfis e funções de trabalhadores, o que permitiu retratar os diferentes posicionamentos desses profissionais em relação à qualidade dos serviços.

O *questionário aplicado aos usuários do CRAS* foi dividido em 18 (dezoito) perguntas, abordando o perfil do respondente, as relações familiares e sociais, e a qualidade dos serviços. As perguntas sobre qualidade permitiram comparar as diferentes concepções dos usuários em relação aos trabalhadores. O instrumento foi planejado para ser respondido por cinquenta e quatro (54) usuários, sendo dezenove (19) de Alto Paraná, onze (11) de Guairaçá e vinte e quatro (24) de Terra Rica. Esses números por município foram estabelecidos a partir de 2% das 2.704 famílias em situação de pobreza cadastradas no Cadastro Único dos três municípios (Tabela 1). Trata-se de uma amostra não probabilística (Gil, 2008, p. 91), acrescida da necessidade de se realizar uma distribuição equânime entre os municípios. No entanto, o questionário foi respondido por quarenta e cinco (45) usuários, sendo treze (13) de Alto Paraná, nove (9) de Guairaçá e vinte e três (23) de Terra Rica. Entre os participantes, foram selecionados homens e mulheres, adultos e pessoas idosas, atendidos pelo PAIF, pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ou que recebiam benefícios eventuais ou o Programa Bolsa Família (PBF), considerando um usuário por família. Os CRAS estenderam o convite a um número maior de usuários, de acordo com o perfil da pesquisa, e a seleção ocorreu conforme a manifestação espontânea dos participantes.

Para validar os questionários, foi realizado um teste piloto em Planaltina do Paraná. O gestor municipal da política de assistência social aceitou participar, tendo recebido previamente o parecer 7.486.914 do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Unespar, que aprovou a realização da pesquisa. Também foram enviados antecipadamente os questionários Serviços e RH e Trabalhadores. Os questionários destinados aos usuários do CRAS foram impressos e entregues por este pesquisador no dia 27 de maio de 2025. Na mesma data, foram realizadas entrevistas com os trabalhadores para responder às quatro perguntas abertas após a coleta do questionário com perguntas fechadas, a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e do termo de uso de imagem e voz. As entrevistas foram gravadas em dispositivo eletrônico portátil.

Após a segunda entrevista com os trabalhadores, este pesquisador constatou que os seis usuários já estavam aguardando. O fluxo planejado previa entrega do questionário com perguntas fechadas, seguida da entrevista aberta, sequência repetida para cada usuário. Diante

da urgência, o procedimento foi adaptado: os usuários foram conduzidos a uma sala coletiva, onde o pesquisador explicou a pesquisa, colheu assinaturas nos termos de consentimento e leu as questões do questionário. As respostas foram registradas individualmente, com esclarecimento de dúvidas sem revelar respostas. Em seguida, cada usuário respondeu à única pergunta aberta em sala reservada, gravada em dispositivo eletrônico. O procedimento mostrou-se eficiente e gerou respostas compatíveis com os objetivos da pesquisa.

O mesmo fluxo e conteúdo foram replicados nos três CRAS selecionados, ocorrendo em dez (10) de junho de 2025 (Alto Paraná), vinte e quatro (24) de junho de 2025 (Terra Rica) e vinte e seis (26) de junho de 2025 (Guairaçá). Em Terra Rica e Guairaçá, os usuários foram distribuídos em grupos para evitar longas esperas; em Alto Paraná, a seleção foi voluntária no dia da aplicação, seguindo o fluxo do teste piloto.

Os dados das perguntas fechadas foram tabulados em planilha eletrônica e os textos das entrevistas transcritos. A tabulação incluiu cruzamento de variáveis (Gil, 2008, p. 159) e os dados quantitativos foram interpretados com base no referencial teórico interdisciplinar e nas normativas da política de assistência social. As entrevistas foram analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo temática, adaptada por Gomes (2007) a partir de Bardin (2016), com fases de pré-análise, exploração do material, classificação temática, identificação de núcleos de sentido e inferência dos atributos de qualidade, garantindo consistência interpretativa.

Nas entrevistas, o conteúdo das falas refletiu o contexto sociocultural e as singularidades biopsíquicas dos sujeitos (Gomes, 2007, p. 79). As respostas à pergunta “o que é qualidade dos serviços do CRAS?” focaram na avaliação dos serviços prestados, influenciadas pelo viés de gratidão documentado em pesquisas anteriores (Freitas, 2014; Miotto; Dal Prá, 2015; Pinto, 2019). A análise de conteúdo permitiu inferir os atributos de qualidade, conforme os objetivos da pesquisa.

Os pressupostos iniciais do pesquisador consideraram pesquisas anteriores e orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social, reconhecendo que os usuários tendem a valorizar aspectos relacionados à relação com os trabalhadores, como cortesia, educação, empatia e disponibilidade (Matos, 2020). Essa abordagem integrou dados quantitativos e qualitativos, garantindo interpretação consistente da qualidade dos serviços do CRAS.

Mesmo os trabalhadores da política reforçaram práticas que acabam por caracterizar os benefícios gerados pelos serviços como uma ajuda pontual, de alcance predominantemente individual. O trabalho coletivo para o fortalecimento de vínculos não era a preferência dos

trabalhadores, diante de atividades coletivas associadas a outras políticas públicas e dos encaminhamentos para garantia de direitos (Brasil, 2017). A qualidade ainda era compreendida principalmente como sinônimo de satisfação no processo de execução dos serviços, especialmente na relação trabalhador–usuário, em detrimento da concepção de qualidade como resultado capaz de gerar benefícios de médio e longo prazo na vida dos usuários e da comunidade. No entanto, quando os usuários aderiram ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e ao PAIF, executados conforme as orientações metodológicas do MDS, estes mesmos usuários passaram a desenvolver uma concepção qualitativa diferenciada dos serviços do CRAS. Esta pesquisa evidenciou que tais pressupostos encontraram ressonância nos resultados dos questionários e entrevistas com usuários, além de outros achados relevantes.

Os atributos de qualidade e os objetivos dos serviços do CRAS compuseram as formas de classificação dos conteúdos das entrevistas a serem analisados. As bibliografias estudadas indicam os atributos mais recorrentes em pesquisas realizadas em diferentes países (Camisón; Cruz; González, 2006; Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000; Vaitsman; Rieveres, 2005). Para esta pesquisa, foram utilizadas como categorias de atributos de qualidade: celeridade, relação trabalhador-usuário, comunicação, instalações e objetivos. Estes últimos foram subdivididos de acordo com os objetivos normativos dos serviços (Brasil, 2009c): fortalecimento de vínculos, acesso a direitos, garantia de renda e provisões, acolhimento e desenvolvimento de autonomia. Essas dez categorias, utilizadas na análise de conteúdo das entrevistas, também serviram como opções de respostas em duas perguntas fechadas do questionário, aplicadas tanto a usuários quanto a trabalhadores.

As categorias adotadas atendem aos critérios de qualidade propostos por Gomes (2007, p. 89). São exaustivas, pois contemplam quase todo o conjunto de conteúdo a ser analisado, considerando os atributos de qualidade mais recorrentes em pesquisas anteriores e os objetivos normativos dos serviços. São exclusivas, uma vez que não se sobrepõem, mesmo reconhecendo que, na relação trabalhador-usuário, ocorre comunicação e ações em determinado período de tempo, a comunicação e a celeridade, que, como atributos de qualidade, englobam mais do que essa relação específica. São concretas, com significados facilmente compreensíveis, e adequadas ao conteúdo e aos objetivos desta pesquisa.

Além do conteúdo produzido pelas entrevistas, foram utilizados dados primários dos questionários e dados secundários abertos provenientes de registros administrativos disponibilizados em *sites* do governo federal e estadual. Foram utilizados dados da Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento

Social (MDS): dados do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família disponibilizados pela ferramenta Data Explorer; dados do PAIF e do SCFV extraídos do Registro Mensal de Atendimento (RMA); dados sobre equipamentos e trabalhadores obtidos pelo CAD SUAS; e dados do PAIF, SCFV e trabalhadores provenientes dos Microdados do Censo SUAS, realizado anualmente.

Na análise dos dados primários e secundários, foram aplicadas técnicas estatísticas univariadas e bivariadas (Gil, 2008, p. 160-167). As perguntas fechadas dos questionários e os dados secundários foram analisados por estatística descritiva, permitindo caracterizar “isoladamente o comportamento de cada uma das variáveis no conjunto das observações” (Gil, 2008, p. 160). Foram calculadas médias para todas as perguntas fechadas e amplitude (mínimo e máximo) para os dados quantitativos secundários. Algumas perguntas do questionário de usuários, especialmente da seção sobre relações sociais e familiares, foram correlacionadas com perguntas da seção sobre qualidade dos serviços do CRAS. A identificação dessas correlações aprofundou a análise da pergunta aberta direcionada aos trabalhadores sobre a influência das relações de poder na qualidade dos serviços.

Para organizar de forma clara os resultados e discussões obtidos a partir dessas análises, a dissertação foi estruturada em quatro seções. A primeira seção, correspondente à introdução, apresenta o problema de pesquisa e os objetivos gerais e específicos do estudo, contextualizando o tema e a relevância da pesquisa, que busca compreender como os serviços do CRAS são percebidos em termos de qualidade, diante da ausência de normativas que regulamentem esse conceito. A introdução também destaca a importância de investigar as diferentes percepções sobre a qualidade dos serviços, considerando os distintos atores envolvidos nesse processo.

A segunda seção, intitulada “Fundamentos teóricos da qualidade nos serviços públicos e as normativas da política de assistência social que fazem interface com o debate”, tem como objetivo explorar o conceito de qualidade no contexto dos serviços prestados pelos CRAS, com base nas normativas e na revisão bibliográfica pertinente. Esta seção fundamenta teoricamente o conceito de qualidade, analisando sua evolução ao longo do tempo e sua aplicação nos serviços de assistência social, promovendo uma reflexão crítica sobre a compreensão de qualidade nos CRAS, apoiada nas principais teorias e literatura existente.

A terceira seção, “O território e as dinâmicas de poder na qualidade dos serviços do CRAS”, aborda a relação entre a qualidade dos serviços ofertados pelos CRAS e as dinâmicas de poder presentes nos territórios. Nesse contexto, a qualidade não se restringe a normas técnicas, mas é profundamente influenciada pelo ambiente social e político em que os

serviços são oferecidos. O território, compreendido como espaço de disputa e negociação entre trabalhadores, gestores e usuários, exerce papel fundamental na definição e percepção da qualidade dos serviços.

Por fim, a quarta seção, “Conceitos e atributos de qualidade dos serviços do CRAS: análise das perspectivas e dinâmicas de poder envolvendo usuárias e trabalhadoras”, apresenta e analisa empiricamente as disputas em torno do conceito de qualidade dos serviços oferecidos pelos CRAS nos municípios estudados. A análise baseia-se nos dados coletados em campo, buscando compreender de que forma as relações de poder, os diferentes valores e as perspectivas sobre qualidade influenciam o atendimento e as práticas dos CRAS, bem como as disputas envolvendo abordagens e interesses diversos e seu reflexo nas percepções de profissionais e usuários dos serviços.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS E AS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE FAZEM INTERFACE COM O DEBATE

A qualidade nos serviços sociais, especialmente no contexto dos serviços oferecidos pelo CRAS, tem se tornado um campo de estudo importante, dada a evolução das teorias de qualidade ao longo do tempo. A busca por modelos que garantam a eficiência, eficácia e, principalmente, a satisfação dos usuários nos serviços públicos exige uma reflexão sobre os conceitos e abordagens que definem a qualidade nesses contextos. Esta seção se dedica a discutir os fundamentos teóricos e conceituais da qualidade, traçando sua evolução desde as primeiras teorias de controle de qualidade de produtos até os modelos mais recentes aplicáveis aos serviços públicos, como a Gestão da Qualidade Total. Será abordado, em especial, o estudo de Camisón, Cruz e González (2006), em que analisam a adoção tardia do conceito de qualidade na academia, com foco no setor público, incluindo os CRAS.

2.1 A evolução da gestão da qualidade e os desafios de implementá-la nas políticas públicas

Escrever sobre qualidade era uma atividade para gurus, foram várias etapas até ser aceita na academia como um tema de relevância científica. Surge no início do século XX, nos Estados Unidos, como ferramenta de inspeção e auditoria de produtos fabricados, e passa por controle estatístico do processo durante a fabricação, otimização do desenho do produto, redução de custos de qualidade, círculos de qualidade, formação da equipe, reengenharia de processos, estilos de liderança, mudança organizacional e foco na satisfação do cliente, até chegar nos anos noventa (90), na Gestão da Qualidade Total (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 78-79). São dez (10) etapas, segundo estes pesquisadores, e esta última engloba as contribuições das anteriores e cria um modelo mais estratégico, relativo e relacional, com aplicabilidades em serviços e na administração pública.

Camisón, Cruz e González (2006), professores da Universidade de Valência na Espanha, analisaram os motivos que levaram a academia a se apropriar do tema só a partir dos anos 1990:

Los orígenes de la Gestión de la Calidad se encuentran fuera del mundo académico, en un esfuerzo excesivamente pragmático marcado por la personalidad de los distintos gurús de la calidad y el desinterés académico hasta los años 90. [...]. Los intereses espurios, que impiden la convergencia teórica. El problema ha sido la lectura acrítica de sus seguidores, que han defendido la exclusividad de cada enfoque, cuando en la realidad se complementan. Cada uno de ellos tenía inquietudes propias y ha puesto el acento en un aspecto distinto de la función de calidad: W. Edward Deming sobre la variabilidad de los procesos y su control estadístico, Juran sobre la prevención y el coste de la calidad, Armand Vallin Feigenbaum sobre la visión sistémica de la calidad, Kaoru Ishikawa sobre la motivación y participación de los trabajadores para la mejora continua, Genichi Taguchi sobre la optimización del diseño de productos y procesos, Shigeo Shingo sobre la contribución de la organización eficiente y rápida de la producción a la mejora de la calidad, y Philip B. Crosby sobre la importancia de la motivación en toda la compañía para alcanzar el cero defectos y reducir los costes de no calidad (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 128).

Cada pesquisador abordava partes de um mesmo objeto e seu processo de produção (produto) ou execução (serviço). Tentavam dar respostas a diferentes grupos de interesse: acionistas, funcionários, clientes, concorrentes, órgãos de regulação, com uma orientação mais operacional (interna) ou estratégica (externa). Até mesmo as disciplinas que abordavam o tema eram variadas: engenharia, gestão da produção, estatística, gestão de recursos humanos, teoria organizacional, *marketing* e estratégia (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 77). Trata-se de um tema multidisciplinar, que ganha esta característica principalmente no debate de serviços públicos.

Nas políticas públicas brasileiras, a qualidade dos serviços é um tema amplamente debatido nas áreas da Saúde e da Educação, mas ainda incipiente na Política de Assistência Social. No catálogo de teses e dissertações da Capes, os resultados relacionados à Política de Saúde superam em mais de seis (6) vezes os de Assistência Social. A seguir, são apresentados os dados de publicações sobre a qualidade dos serviços nessas áreas (Tabela 2).

Tabela 2 – Resultados para a pesquisa “qualidade dos serviços da política de saúde, educação e assistência social” – período até 13 de janeiro de 2025

Política	Total Publicações	Teses	Dissertações
Saúde	771	143	492
Educação	373	88	235
Assistência Social	127	23	83

Fonte: Capes ([s.d.]).

Dos cento e vinte e sete (127) resultados sobre a qualidade dos serviços da política de assistência social, quase todos não possuem o tema “qualidade” no título, e, devem ser citados no corpo do documento, logo não são pesquisas sobre o tema. Ao pesquisar “Qualidade dos serviços do CRAS”, a plataforma listou doze (12) documentos, dos quais nenhum tem “qualidade” no título. Diferente da Saúde e Educação, que são centenas de pesquisas com “qualidade” no título.

Na política de saúde, os debates sobre humanização e responsividade estão associados à qualidade dos serviços, passando pela mediação da satisfação dos usuários frente a decisões técnicas da medicina, até chegar à cidadania da saúde pública (Vaitsman; Rieveres, 2005). Na educação, o conceito de qualidade que adjetiva os serviços desta política passa pela permanência na escola (anos 70 e 80), acesso (anos 80), capacidade cognitiva dos estudantes (anos 90) e qualidade social como sinônimo de equidade nos últimos anos (Gusmão, 2010, p 43). Saúde e Educação debatem qualidade como um adjetivo que traz benefícios para os usuários e toda sociedade; um adjetivo sintetizante da política.

2.2 Os diferentes conceitos de qualidade e sua aplicabilidade nas políticas públicas

Segundo o Dicionário Online de Português (Dicio, 2025), a palavra “qualidade” deriva do latim *qualitas, atis*, que significa a natureza das coisas. Trata-se de uma característica particular de algo ou alguém, sua essência, que a diferencia dos demais. Todos os autores consultados concordam que qualidade é uma característica dos serviços (Camisón; Cruz; González, 2006; Juran, 2017; Las Casas, 2008; Marangoni, 2015; Rodrigues, 2014; Vaitsman; Rieveres, 2005), mas poucos enfatizam a distintividade e a essência como sinônimos de qualidade (Gusmão, 2010; Siqueira, 2005³ *apud* Marangoni, 2015). Para a maioria não se fala em qualidade, mas sim em qualidades, separadas por dimensões, a exemplo das ferramentas de pesquisa de satisfação. Faz mais sentido debater a essência da qualidade em serviços públicos: o que é qualidade na educação? (Gusmão, 2010); e para os serviços do CRAS?

Um serviço será de qualidade quando produzir satisfação para alguém. A satisfação pode ser direcionada às necessidades e expectativas (Juran, 2017; Las Casas, 2008; Rodrigues, 2014), sentimentos e benefícios (Las Casas, 2008) e valor (Camisón; Cruz; González, 2006). Em sua maioria ao cliente ou usuário, exceto o conceito de qualidade total: “La calidad total se define entonces como la creación global de valor por la organización para

3 SIQUEIRA, Antonio Carlos Barroso de. *Marketing Empresarial, Industrial e de Serviços*. São Paulo: Saraiva, 2005.

todos sus grupos de interés clave” (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 196). A qualidade deve ser considerada para todos os grupos de interesse. Entende-se que este conceito é mais apropriado para serviços públicos.

Necessidade é um estado de carência, falta ou privação que provoca comportamento (Chiavenato, 2002, p. 81-86). Algumas necessidades são biológicas e outras aprendidas socialmente. Ao longo da vida, as pessoas vão adquirindo e eliminando necessidades de acordo com seu contexto biopsicossocial. Uma mesma pessoa pode conviver com diferentes necessidades concomitantemente, mas uma se sobressairá sobre as demais. As necessidades fisiológicas e de segurança (básicas) ganham prevalência sobre necessidades sociais, de estima e autorrealização (secundárias). Esta prevalência faz parte da hierarquia de necessidades, proposta por Maslow⁴ (1943 *apud* Chiavenato 2002, p. 83). A falta de alimento, água, moradia, proteção contra ameaças, desordem, imprevisibilidade são mais motivadoras comportamento do que a falta de afeto, amizade, amor, pertencimento, prestígio, autoestima, autocontrole e autonomia. O ciclo motivacional das necessidades básicas é mais curto e repetitivo, enquanto que os das necessidades secundárias são mais longos. A fome pode provocar comportamento até a pessoa encontrar um alimento e se saciar. Por outro lado, a necessidade de desenvolver habilidades para se auto realizar só será satisfeita depois de um longo período de aprendizado. Neste processo temporal mais alongado, a pessoa pode não sentir mais esta necessidade, ou na linguagem do CRAS: ela não adere.

Os serviços do CRAS possuem objetivos normatizados (Brasil, 2009c) que perpassam mais de uma hierarquia de necessidades. Entretanto, estão mais próximos de atender necessidades de uma hierarquia da pirâmide de Maslow. A garantia de renda e provisões é um objetivo mais voltado a satisfazer as necessidades fisiológicas. O acesso a direitos ou leis é para garantir segurança, ordem e previsibilidade nas relações logo num primeiro momento voltado ao segundo nível de necessidades básicas. O acolhimento e o fortalecimento de vínculos estão voltados às necessidades sociais e de estima. O desenvolvimento de autonomia atinge a autorrealização; o nível mais alto da hierarquia de necessidades. Os serviços, programas e benefícios do CRAS possuem características que satisfazem a uma ou mais necessidades.

Qualidade é uma característica que sintetiza e distingue um serviço ao satisfazer necessidades para diferentes grupos de interesse. Este conceito foi adotado por esta dissertação e encontra intersecção entre as diferentes concepções teóricas. No entanto, nem

⁴MASLOW, Abraham H. A theory of human motivation. *Psychological Review*, v. 50, p. 370-396, jul. 1943. Disponível em: <https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>. Acesso em: 10 fev. 2026.

toda característica pode ser considerada sinônimo de qualidade; seja porque não satisfaz nenhuma necessidade, seja porque sua existência não faz sentido. A definição de qualidade é, portanto, uma construção de acordo com quem a estabelece.

São muitas as pessoas com poder de compor os requisitos em torno dos quais as características de qualidade de um serviço são definidas ou redefinidas. Na atualidade, todas as bibliografias consultadas convergem para o usuário⁵ como sendo o grupo de pessoas mais importantes. Este enfoque humano e estratégico surge como reação ao enfoque técnico e operacional de controle de qualidade, o qual tinha nos engenheiros as pessoas que definiam os requisitos (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 79-83). A partir da década de 1990, com o enfoque da Qualidade Total, todos os *stakeholders* são considerados no processo de compor os requisitos de qualidade de um serviço.

La perspectiva global que late tras el concepto de calidad total busca no sólo compaginar la eficacia y la eficiencia, sino garantizar el equilibrio organizativo focalizándose hacia la creación de valor para todos los *stakeholders* de la organización (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 124, grifo dos autores).

Entre os *stakeholders* dos serviços do CRAS, encontram-se os usuários, cidadãos, trabalhadores, gestores, conselheiros de controle social e políticos. Os cidadãos podem ser representados ou serem a mesma pessoa em mais de uma categoria de grupos de interesse, sendo usuários e cidadãos ao mesmo tempo ou sendo representados por gestores que cobram dos trabalhadores que os serviços sejam executados seguindo normativas, as quais foram estabelecidas a partir novamente da representação dos cidadãos pelos conselheiros de controle social e/ou políticos. Todos são cidadãos dos serviços do CRAS, mas nem todos são usuários.

É este interesse público que faz do debate de qualidade nesta esfera ser muito mais complexo do que no serviço privado (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000, p. 25). Para resguardar estes interesses, existem princípios a serem obedecidos pela administração pública na constituição brasileira no artigo 37 (Brasil, 1988), entre eles impessoalidade e legalidade, os quais conflituam diretamente com conceitos de qualidade ancorados na satisfação total do usuário, adaptando-se às suas necessidades e até desejos, com serviços customizados, ou seja, com experiências únicas (Juran, 2017; Las Casas, 2008). Nem o usuário e nem prestador do

⁵ “Cliente” é a nomenclatura utilizada pelas bibliografias consultadas, voltadas ao debate de qualidade para iniciativa privada. O cliente da iniciativa privada é denominado usuário para a política de Assistência Social, vide Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual define os serviços da política ofertados em território nacional.

serviço se escolhem. Os serviços do CRAS são para quem deles necessitar, e são reclamáveis enquanto direito.

Isto não significa dizer que qualidade de serviço público não precisa estar voltada a atender as necessidades e gerar benefícios aos usuários. Deve, mas de forma impessoal, padronizada para todos os usuários ou quando muito para grupos de usuários. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) possui uma metodologia diferente, a depender do público, em vista de que esse pode ser de crianças de até 6 anos ou de idosos (Brasil, 2021; Brasil, 2012b). As orientações do PAIF recomendam que as atividades nas oficinas e os conteúdos de palestras sejam debatidos com os usuários, possibilitando-os a escolher (Brasil, 2012a). Mas não é um usuário escolhendo, é um grupo, e, ainda assim, dentro das limitações técnicas, operacionais e financeiras do município. Mesmo os atendimentos particularizados do PAIF e os Planos de Acompanhamento Familiar não são experiências de customização de serviços como na iniciativa privada, pois seguem um padrão para todos os usuários, dentro das limitações do que existem de direitos e serviços públicos a serem encaminhados.

A única customização possível legalmente de serviço público é a experiência momentânea da relação entre servidor e usuário; mas que não o resumem e nem sua qualidade. Por mais que sejam seguidas metodologias de execução, a padronização é impossível, muito menos a interpretação subjetiva de cada usuário. Nas abordagens teóricas que enfatizam o momento de execução dos serviços, a qualidade é vista como totalmente dependente deste momento, variável para cada usuário e para cada novo contato com o serviço (Las Casas, 2008, p. 06; Rodrigues, 2014, p. 160-170). São abordagens voltadas a satisfação dos usuários.

Mas qualidade não é tão variável e pessoal assim. Como contraponto, existem grupos de pesquisadores que abordam a qualidade como um processo que ocorre antes, durante e após a execução do serviço, voltado à geração de benefícios que respondam a necessidades e problemas da sociedade (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 175). Para estes, a satisfação decorrente do momento de execução do serviço até contribui para a experiência de qualidade do usuário, mas não a resume. Existe o antes e o depois.

A adesão dos usuários é um dos aspectos que compõem a qualidade dos serviços e pode ser influenciada antes mesmo da participação efetiva. Isso porque a qualidade não se limita à execução do serviço em si, mas envolve diferentes momentos da experiência do usuário: o que ocorre antes, durante e após o atendimento. Cada uma dessas etapas contribui para a construção da percepção sobre o serviço, interferindo diretamente no engajamento e na

efetividade das ações propostas. Como afirma Las Casas (2008, p. 15-18), “o resultado de todas essas interações formará um conceito final, satisfatório ou não, por parte dos clientes”. Ao realizar a gestão da qualidade dos seus serviços, o CRAS precisa trabalhar antecipadamente na construção da sua imagem perante a comunidade e nas expectativas dos futuros usuários: “A feminização da Política de Assistência Social [...] comumente invisibilizou os homens e o masculino nesses espaços, constituindo-se particularmente num dos limites à democratização do acesso aos serviços socioassistenciais” (Barbosa, 2013, p. 35). Mesmo que o CRAS consiga convencê-los a participar, a expectativa inicial desses homens em relação ao serviço estará fortemente ligada ao contexto de luta de classe, racismo, machismo e outros sistemas opressores de poder nos quais estão inseridos. Vulnerabilidades a serem combatidas principalmente após a execução dos serviços.

Memórias de uma experiência são guardadas e produzem até mudanças na satisfação no decorrer do tempo, principalmente em serviços que dependem da colaboração do usuário (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 192). Que pese a concepção sobre a intangibilidade dos serviços, a qual os resume ao momento da execução (Rodrigues, 2014, p. 159). Desenvolvimento de habilidades, aquisição de conhecimentos, mudanças de atitude só ocorrem com a participação dos usuários; não se trata de um serviço executado com a passividade do cliente como corte de cabelo da iniciativa privada. As experiências, chamadas de vivências para o PAIF e SCFV, devem ampliar as competências relacionais (habilidades, conhecimentos e atitudes) dos envolvidos e de sua rede de contato (Brasil, 2021; Brasil, 2012a). São oficinas, palestras, campanhas que visam combater desigualdades sociais, violências, violações de direitos, racismo, machismo e outros sistemas opressores. Os usuários participam de vários momentos, nos quais no final, ou até mesmo bem depois destes momentos, podem surgir estas competências. E quando surgirem, mesmo sem a presença do executor do serviço, vão provocar outras tantas experiências de qualidade, uma vez que as mesmas não terminam quando surgem.

As competências relacionais são benefícios que são produzidos por uma característica qualitativa: serviço eficaz ou resultado. Segundo Dinsdale, Schmidt e Strickland (2000, p. 63), um estudo produzido pelo Citizens First “revelou que cinco fatores determinantes são responsáveis por mais de 70% da variação nas avaliações da qualidade de serviços pelos usuários: rapidez; conhecimento/competência da equipe; cortesia; justiça; resultado.” Resultado é uma das características determinantes de um serviço de qualidade reconhecida pelos respondentes de diferentes pesquisas. Ao falar em resultado, cada respondente o pensou

dentro do contexto do serviço no qual foi usuário, os resultados considerados como qualidade para um serviço de assistência social são diferentes dos resultados de um serviço bancário.

São muitas as características (adjetivos) que qualificam os serviços, agrupadas em dimensões por muitos autores. A ferramenta SERVQUAL está entre as mais utilizadas em pesquisa de satisfação da qualidade de serviços, tanto na iniciativa privada quanto pública, criado pelos autores americanos Valarie Zeitham, A. Parasuraman e Leonard Berry. Este instrumento resume as qualidades de um serviço em cinco dimensões: agilidade, confiabilidade, empatia, segurança e tangibilidade (Vaitsman; Rieveres, 2005, p. 602). Cada dimensão é composta por perguntas: as duas dimensões com mais perguntas são empatia e tangibilidade, sendo que esta última se refere à eficácia e eficiência do serviço (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 920).

São características diferentes das encontradas no estudo do Citizens First, citado por Dinsdale, Schmidt e Strickland (2000). Tanto a nomenclatura, como a dimensão e para quem se diferem, apesar de serem cinco características em ambos estudos. Algumas são semelhantes: “rapidez” e “agilidade”; “cortesia” e “empatia”. Um pouco mais distante em significado, se encontram: “conhecimento/competência da equipe” e “confiabilidade”; “justiça” e “segurança”. Bem diferentes são “resultado” e “tangibilidade”, apesar de esta última conter a eficácia, mas também aborda a eficiência, a qual é uma dimensão de interesse interno, voltado ao custo benefício. Os cinco (5) fatores trazidos por Dinsdale, Schmidt e Strickland (2000) são mais voltados ao externo, aos cidadãos e aos serviços públicos. As cinco dimensões da ferramenta SERVQUAL foram construídas para empresas e adaptadas ao setor público.

Matos (2020) utilizou a ferramenta SERVQUAL para avaliar a qualidade dos serviços de dois CRAS de Santiago no Rio Grande do Sul. É um dos poucos estudos disponíveis nas plataformas de busca do Brasil, específicos sobre qualidade dos serviços do CRAS. Ele adaptou vinte e duas (22) perguntas, das quais não existia nenhuma sobre resultados, como posto nos quadros dos estudos de Camisón, Cruz e González (2006) e Vaitsman e Rieveres (2005). Matos (2020) concluiu que os quinhentos e dez (510) usuários dos CRAS entrevistados estão altamente satisfeitos. As perguntas desta pesquisa abordavam sobre as instalações e as relações entre os usuários e trabalhadores do CRAS. Relações para as quais outras pesquisas já comprovaram sofrer de viés de gratidão por parte deste público, a assistência social ainda é concebida e sentida pelos usuários como uma política assistencialista de solidariedade:

Rosa, assim como Camila, diz ser uma *'evangélica pela honra e glória do Senhor'* e declara o suporte da crença religiosa e do CRAS como mecanismos para lidar com as dificuldades diárias: *'Primeira coisa acreditando em Deus [...] O único meio que eu conheço mesmo é o CRAS e Deus. Primeiro Deus, depois o CRAS'* (Pinto, 2019, p. 116, grifos da autora).

Existem características que satisfazem mais usuários do que cidadãos e vice-versa. A eficácia (Resultado) e a equidade (Justiça) são características qualitativas que agradam todos os *stakeholders*, principalmente os cidadãos (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000, p. 58). Por outro lado, agilidade, confiabilidade, empatia e segurança, são experimentadas pelos usuários, principalmente no momento da execução do serviço em sua relação com o local físico, sistemas e trabalhadores. Para um cidadão que esteja preocupado com o combate ao machismo, pouco importa se existiu um nível satisfatório de empatia entre o educador social e o homem que estava participando de uma oficina para esta finalidade, desde que este homem no final tenha aumentado seus conhecimentos e habilidades que o faça desconstruir o machismo, é o que importa. Todavia, a empatia entre trabalhador e usuário pode contribuir para este resultado, mas não é fator determinante. Dinsdale, Schmidt e Strickland (2000) sugerem que deveriam ser consideradas pesquisas de satisfação dos cidadãos.

Os serviços com foco em qualidade devem ser desenhados e/ou desenvolvidos a partir do que é considerado como resultados e outras características pelos diferentes grupos de interesse (Camisón; Cruz; González, 2006, p. 183;240;282; Juran, 2017, p. 166-176). As instalações, as metodologias de execução, os assuntos a serem abordados, o perfil dos trabalhadores e quem serão os usuários devem estar alinhados com estes conceitos de resultados. O que os diferentes grupos de interesse consideram como resultados, ou quais dos diferentes resultados de um serviço são importantes depende do contexto sociocultural destes sujeitos.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009c) traz o portfólio de serviços da política de assistência social, entre eles os ofertados no CRAS. São serviços desenhados para o fortalecimento de vínculos, em contraponto a práticas assistencialistas. A Tipificação foi resultado de debates que aconteceram na academia, entre trabalhadores, gestores e usuários, mas nem todos participaram, e dos que participaram, muitos não fazem mais parte. Será que os grupos de interesse de hoje compreendem o conceito de fortalecimento de vínculos como quem pensou a tipificação? Será que este resultado qualitativo, que adjetiva os serviços, continua sendo o mais importante?

Os resultados são as características de qualidade que permitem a satisfação de todos os grupos de interesse. Para serviços públicos, significa toda a população. Por este motivo, esta pesquisa de mestrado será concentrada em debater a qualidade dos serviços a partir do que é considerado resultado por trabalhadores, gestores e usuários de três (3) CRAS do noroeste do Paraná. Resultados com poder de sintetizar e distinguir os serviços do CRAS. Resultados que sofrem conflitos de interesse entre os diferentes grupos de interesse, tanto relativo ao conceito de cada um, quanto qual resultado deve ser priorizado e para quem. Se muda o resultado, seu conceito e beneficiários, muda os meios para produzi-lo: metodologia, perfil dos trabalhadores, estrutura física e tecnológica.

2.2.1 *Concepções e conflitos entre benefícios para os usuários e resolução de problemas sociais para o cidadão*

Na política de assistência social, os conflitos entre diferentes grupos de interesse fazem parte da sua gênese, dos objetivos, do seu objeto de atuação. Estes conflitos são comuns em serviços públicos (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000), porém, nada é mais conflituoso do que intervir em vulnerabilidades e riscos decorrentes da convivência familiar, comunitária e social. Até hoje, a política encontra dificuldade para se desvincular do assistencialismo⁶, tanto no imaginário da população quanto nas práticas de gestores e trabalhadores (Pinto, 2019, p. 54; Sposati, 2007, p. 447). O assistencialismo faz parte da história da sociedade brasileira, tem forte apelo emocional e está relacionado a valores conservadores cristãos, a exemplo da solidariedade, e, no mínimo, mantém o *status quo* dos donos do poder no país; uma vez que não confronta as causas das desigualdades sociais, transfere a culpa para os indivíduos e ainda gera sentimento de gratidão.

São conflitos que começam com a necessidade de existir a política de assistência social e seu tamanho. A satisfação como métrica da qualidade de serviços da iniciativa privada busca o aumento do número de clientes. Na assistência social, entendida pelo viés de

⁶ “Assistencialismo” são as práticas voltadas a ajudar pessoas que estejam passando por miséria, de forma temporária, focando nos efeitos sem combater as causas que estão nos processos de exclusão e desigualdade social. No Brasil e no mundo, historicamente esteve e está associado a organizações religiosas, políticos e grandes fortunas, como prática de solidariedade e bondade, as quais garantem um lugar no céu (Brasil, 2008a; Foucault, 1979; Sposati, 2022). Em resumo, o assistencialismo possui estas características: quem se beneficiará depende do poder de alcance do dinheiro dos doadores e de seus critérios pessoais de quem é merecedor; gera sentimento de gratidão em quem está recebendo, reprimindo críticas e levando à subordinação ao doador; a responsabilidade do doador cessa imediatamente após a doação; o benefício é uma caixinha de surpresa, e provavelmente é diferente para cada momento, doador e beneficiário; está disponível no tempo do doador, associado a grandes eventos comoventes; focam nos sintomas e não nas causas, gerando repetição do ciclo de dominação através da exclusão e desigualdade, bem como mantém o poder do doador sobre o beneficiário.

política compensatória (Sposati, 2007), quanto menos usuários tiver, melhor (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000, p. 42). Até mesmo entre os usuários existe um sentimento de rejeição e culpa por acessar os serviços e benefícios, colocando em conflito a sua performance de usuário e cidadão. Para criticar os demais usuários, se torna um cidadão carregado de preconceitos:

Luiz considera que parte da população pobre está nessa condição por “*sem vergonhice*” e por não saber administrar o pouco que tem: “*tem uns que bate a cabeça porque querem*”, afirmou. Diante de sua colocação, se reconhece enquanto um pobre “*ciente*”, tendo em vista que a atual condição precária de vida que enfrenta tem raiz em uma longa trajetória de dificuldades: “*minha vida foi muito assim, nossa, foi muito prejudicada*”. No entanto, ao ser questionado do porquê ele considera ter passado pelas situações e dificuldades relatadas, Luiz foi bastante enfático: “*Destino de Deus. Ninguém pede pra ser pobre, nem ser rico ou milionário. Então, é pelo que Deus falou. Isso aí a gente não pode fazer nada*” (Pinto, 2019, p. 108-109, grifos da autora).

A performance entre usuário e cidadão é um meio para se fortalecer vínculos posto nas metodologias dos serviços do CRAS (Brasil, 2021; Brasil, 2012a). Os usuários devem participar de campanhas, conselhos de direitos, constituir e/ou participar de movimentos sociais e demais espaços onde possa exercer sua cidadania. Nestes momentos, serão conduzidos a vivenciar todos os conflitos existentes em torno das vulnerabilidades e riscos sociais, os quais serão detalhados no terceiro capítulo desta dissertação. Mas, antes, serão compreendidos quais são os resultados buscados pela assistência social e para quem, principalmente os relativos aos serviços do CRAS. Resultados que foram definidos e conceituados dentro de um contexto sócio histórico de poder materializado no território.

2.3 A política de assistência social: história, objetivos e concepções

As dinâmicas de poder da sociedade brasileira do início do século XX fizeram surgir as práticas e instituições originárias da política de assistência social que são conhecidas hoje. O Brasil passava por uma crise econômica e política, o café já não sustentava a economia e os demais estados estavam cansados da “política café com leite”, de alternância de poder entre São Paulo e Minas Gerais. Acontece a revolução de 1930 com a chegada do gaúcho Getúlio Vargas à presidência da república. Neste momento, a diversificação da agricultura e a revolução industrial ganham força, fazendo surgir sindicatos. Em 1937, é promulgada a Constituição da República Nova: a mesma contempla direitos sociais e coloca em dualismo os

trabalhadores formais e os informais, considerados como pobres a serem atendidos pelas instituições sociais (Brasil, 2008a, p. 90). Tem início a cobertura focalizada da assistência, acessada apenas por trabalhadores formais, assistidos majoritariamente por instituições privadas em detrimento das públicas. É a formalização do assistencialismo como política pública, decorrente de resposta à miséria da crise de 1930 e como forma de conter conflitos, uma estratégia contraditória e usada até hoje, assim retratada por Sposati *et al.* (2014):

Com isto as políticas sociais se prestam a reduzir agudizações e se constituem em espaço para que o grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder “humanitariamente” a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais (Sposati *et al.* 2014, p. 47).

Em 1938, através do decreto de Lei 525, foi instituído o Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS), como forma de controlar e organizar o poder das instituições privadas. Trata-se de um conselho consultivo (Art. 3º), ou seja, não é deliberativo como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na atualidade. Vinculado ao Ministério da Educação e Saúde (Art. 2º); a maioria das instituições filantrópicas da época eram Santas Casas de Misericórdia⁷ e colégios religiosos voltados aos pobres. Entre as suas responsabilidades (Art. 4º) estão: “[...] amparar a pessoa e a família, uma vez que se encontrem em qualquer situação de deficiência ou sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria ou decorrente de qualquer outra forma de desajustamento social” e “estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal” (Brasil, 1938, n.p.).

As instituições envolvidas na execução da política e sua forma de receber dinheiro público sofreram alterações. Com a adoção da modalidade fundo a fundo, regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Brasil, 1993), muito pouco dinheiro é repassado diretamente às entidades: o CNAS delibera sobre os critérios de partilha dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os quais são remetidos aos Fundos Estaduais e Municipais, para que nestas esferas se tomem a decisão de repassar ou não as entidades da política. Pelo mesmo arcabouço legal, Santas Casas e colégios filantrópicos não são mais

⁷ A Santa Casa de Misericórdia foi criada em Santos em 1543 (Brasil, 2008a), pertencente à igreja católica. Foi a primeira instituição filantrópica do Brasil. Segundo Foucault (1979, p. 88-95), existiu um jogo de poder quanto aos objetivos das instituições de saúde da idade média: praticavam uma medicina de exclusão; as instituições ficavam fora da cidade, promovendo um “cordão sanitário autoritário” entre pobres assistidos e ricos livres das epidemias e impurezas desta classe, e na lei dos pobres a “medicina inglesa começa a tornar-se social”. São objetivos contraditórios entre assistir ou incluir, mas com fundo de verdade na exclusão social.

considerados entidades da política de assistência social. São equipamentos da política de saúde e educação, respectivamente.

Com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, mas extinta em 1995, as características assistencialistas e machistas se consolidam bem no momento do gênesis da política de assistência social. Foi a primeira instituição filantrópica de abrangência nacional, financiada compulsoriamente pela contribuição dos trabalhadores (1%) e empregadores (2%), dirigida por Darcy Vargas, nascendo daí o primeiro machismo (Silva, 2018). Se intensificaram os cuidados femininos com os pobres e miseráveis, num primeiro momento as famílias dos expedicionários, após a guerra, com assistência à maternidade e à infância (Brasil, 2008a). A LBA construiu e manteve maternidades e creches (Silva, 2018, p. 50). Até hoje existem movimentos querendo a volta da Educação Infantil à política de assistência social. A maioria das trabalhadoras da LBA eram mulheres; situação que não sofreu grandes mudanças.

O assistencialismo só será combatido legalmente e parcialmente na constituição cidadã de 1988. Até então, os atendimentos eram para quem contribuía ou no máximo através da sorte de ser atendido por uma instituição filantrópica. Com a constituição, a qualquer momento e sem contribuição, qualquer pessoa pode acessar a proteção social, vide artigo 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil, 1988). Por outro lado, não se apresenta explícito na constituição o combate às causas que levam as pessoas a solicitar assistência. A característica central do assistencialismo é de responder somente aos efeitos e não apenas pelo fato de estar associado à bondade, substituída pelo direito na constituição. Os objetivos da assistência social, postos no artigo 203, são praticamente os mesmos do CNSS e LBA:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei;
- VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (Brasil, 1988).

As normativas que surgem após a constituição de 1988 vão conduzir o primeiro objetivo de proteção social, rumo a uma interpretação de combate as causas, rompendo de vez

com todas as características do assistencialismo. Em 1993, com a LOAS, o primeiro objetivo da política, posto no artigo 2º, passa a incorporar a palavra “prevenção” a riscos, os quais “não advêm de situações físicas, psíquicas ou biológicas, como a saúde, mas sim de situações instaladas no campo relacional da vida humana. Isto é, diz respeito aos vínculos sociais” (Sposati, 2007, p. 449). Para prevenir precisa atuar nas causas, não basta combater os sintomas e efeitos. Mas é no artigo 6ºA, ao abordar sobre a Proteção Social Básica⁸, que fica explícito o rompimento com o assistencialismo, seja pela atuação voltada as causas, seja pela oferta continuada de serviços, programas, projetos e benefícios, os quais têm como objetivos o “desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (Brasil, 1993). Não se trata de meros acréscimos a política de assistência social: são mudanças de concepções, consolidadas em 2009, na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

O fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais passa a ser visto como o resultado do trabalho social com famílias (Brasil, 2017, p. 48), como uma forma de prevenir as vulnerabilidades e riscos sociais (Brasil, 2017, p. 07). Faz parte do direito à convivência familiar, comunitária e social, posto como capítulo no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No Estatuto do Idoso, as medidas específicas de proteção têm por objetivo o fortalecimento de vínculos, enquanto que no Estatuto da PCD há um capítulo sobre o direito à participação na vida pública e política. No código civil encontram-se detalhes dos direitos e deveres relacionados à convivência familiar, do nascimento à morte, e à convivência comunitária. Para a política, vínculos fortalecidos significa poder contar com pessoas e instituições em momentos difíceis, mas também sem a presença de violências e violações de direitos nestas relações (Brasil, 2017, p. 33-34). Enquanto existir vulnerabilidades e riscos sociais, os vínculos serão frágeis.

Tanto a Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2005) quanto a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009c) trazem exemplos de vulnerabilidades e riscos sociais ao abordarem sobre os usuários.

[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades

⁸ Os serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social são organizados em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) (Brasil, 1993, Art. 6ºA). A diferença entre as duas está no nível de risco social que se encontram as pessoas: a PSB, mais voltada à prevenção e a PSE, voltada a pessoas que tiverem vínculos rompidos, com direitos violados e vítimas de violência. Um homem que cometeu violência contra a mulher deve ser atendido na PSE, enquanto que um homem que apenas queira se livrar do machismo deve ser atendido na PSB.

estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2005, p. 33).

Em sua maioria, são situações provenientes dos fenômenos sociais de exclusão e desigualdade, que fazem parte das relações sociais e provocam mais sofrimento, a depender do nível de intensidade destes fenômenos: “[...] grau extremo de exclusão é o extermínio: o extermínio dos judeus e dos ciganos no nazismo, a limpeza étnica dos nossos dias. O grau extremo da desigualdade é a escravatura” (Santos, 1999, p. 04). Estes dois fenômenos podem se interseccionar para formar sistemas opressores de raça, gênero, classe social e religião (Santos, 1999, p. 03-04). A pobreza no texto da Política Nacional está como se fosse um processo de exclusão, mas também como desigualdade, nada que não possa piorar. No capítulo 3, serão estudadas as dinâmicas de poder provenientes da exclusão e desigualdade, que afetam a construção de uma identidade enquanto característica de qualidade para a assistência social e aos serviços do CRAS.

Neste capítulo, ficou evidente a escolha por um (1) dos seis (6) objetivos da política de assistência social posto na Constituição Federal de 1988: a proteção social, com o objetivo de prevenir riscos e reduzir danos, rompe com o assistencialismo, e tem no fortalecimento de vínculos seu principal objetivo específico. Os serviços continuados são estratégias para atingir estes dois objetivos. Os demais estão associados a programas e benefícios, ou são objetivos específicos⁹ da proteção social, assim como o Fortalecimento de Vínculos. Abaixo um resumo dos demais objetivos:

O segundo objetivo da constituição, amparo as crianças ... está no primeiro que diz respeito a todos os públicos. Para o terceiro objetivo de integração ao mercado de trabalho, foi criado o programa AcesSUAS Trabalho, com oferta pública ou por entidades de ações que “viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas” (Brasil, 2011b, resolução 33, Art. 2º). A Resolução 34 de 2011 do CNAS regulamenta o que é o quarto objetivo de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência: trata-se de inclusão

⁹ No art. 2º da LOAS os objetivos postos no mesmo nível na constituição estão subordinados ao objetivo de proteção social, como se fossem objetivos específicos. A LOAS acrescenta mais 2 objetivos no mesmo nível da proteção social: vigilância socioassistencial e defesa de direitos, mas no art. 6ºA cita a vigilância como instrumento da proteção social. Aqui a vigilância é subordinada e sequer é um objetivo, apenas um meio.

comunitária (Art. 1º), a ser conseguido através de todos os serviços, programas, projetos e benefícios da política (Art. 4º). Historicamente, as Apaes¹⁰ ofertam serviços para esta finalidade. O quinto objetivo se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e o sexto objetivo a programas de transferência de renda. A nível nacional, chama-se Programa Bolsa Família (PBF).

2.4 O CRAS: origem, função, trabalhadores e importância no contexto da assistência social

Até o ano de 2002, existiam equipamentos públicos semelhantes ao CRAS que ofertavam os programas, projetos e benefícios da política, posta como um direito na constituição de 1988, instituída em 1993 através da LOAS (Brasil, 2009a, p. 07). A partir de 2003, estes equipamentos passam a se chamar CRAS, e são incentivadas as suas construções no âmbito do Plano Nacional de Atendimento Integral a Família (PAIF). Neste ano, havia 496 CRAS em 402 municípios brasileiros. Em 2004, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o CRAS passou a ser um equipamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ofertar não apenas programas, mas serviços e coordenar a rede de proteção social básica nos territórios onde estão inseridos (Brasil, 2009a, p. 08). Em 2023, 20 anos depois, havia 8.641 CRAS em todos os municípios brasileiros (Brasil, [s.d.]).

O CRAS é o principal equipamento da política de assistência social (Brasil, 2009b, p. 09). Trata-se de um espaço físico onde se ofertam alguns serviços da política, assim como em outros equipamentos: Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS); Centros de Convivência que podem ser segmentados por criança, adolescente, juventude, idoso; Centro Dia; CREAS Pop, para a população em situação de rua; Casa Lar; Abrigo Institucional; Casa de Passagem; Residência Inclusiva; Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) – vulgo “asilo” –; e Repúblicas. Cada um destes equipamentos oferece um ou mais serviços da política. Alguns serviços podem ser ofertados em mais de um equipamento ao mesmo tempo, por exemplo: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) pode ser ofertado no CRAS ou em Centros de Convivência (Brasil, 2009c).

O CRAS é o único equipamento no qual todos os municípios devem possuir. Os demais dependem do tamanho da demanda, interesse político ou critério adotado pelas

¹⁰ As Apaes são equipamentos que atendem Pessoas com Deficiência (PCD) de diferentes idades, ofertam serviços das políticas de educação, saúde e assistência social, e para tanto recebem repasses de dinheiro das 3 políticas. Na política de assistência social, costumam ofertar ações de habilitação e reabilitação de PCD, Serviço de Proteção Social Especial para o PCD e suas famílias e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

normativas federais. Os CREAS são obrigatórios apenas em municípios a partir de 20 mil habitantes. Dos equipamentos, é o que possui a maior abrangência de público, território e poder sobre outros equipamentos da rede de proteção social básica. Constitui-se como porta de entrada dos usuários para a política (Brasil, 2009b, p. 09). Qualquer indivíduo ou família para ser atendida pela política deve possuir cadastro único, o que preferencialmente deve estar alocado dentro do espaço do CRAS. O PAIF é o serviço da política com o maior alcance de público, serviço ofertado exclusivamente pelo CRAS. Trata-se do equipamento com a responsabilidade de realizar a gestão territorial e articular a rede de proteção social básica no município (Brasil, 2009b, p. 22). Outros equipamentos devem estar referenciados¹¹ a ele, até mesmo os vinculados às entidades. Os CRAS estão para a política de assistência social assim como as Unidades Básicas de Saúde (UBS) estão para a política de saúde.

O tamanho da sua importância faz deste equipamento o mais normatizado e monitorado a nível federal. Até mesmo suas instalações físicas seguem padrões para se garantir um mínimo de qualidade em todos os municípios. Devem obrigatoriamente possuir recepção com no mínimo 12 m², sala de atendimento para até dez (10) pessoas com tamanho mínimo 12 m², sala de uso coletivo para até trinta (30) pessoas e tamanho mínimo de 35 m², sala administrativa com tamanho mínimo 20 m², copa, quatro (4) banheiros, sendo masculino, feminino, masculino PCD e feminino PCD (Brasil, 2009b, p. 54). Estes espaços são para CRAS com até três mil e quinhentas (3500) famílias referenciadas, realidade de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica, municípios desta pesquisa.

Em 2008, foi instituído o Índice de Desenvolvimento (ID CRAS), indicador utilizado para medir a adequação do CRAS aos parâmetros normativos, organizados em 4 dimensões: estrutura física, recursos humanos, horário de funcionamento e atividades realizadas (Brasil, 2011b, p. 08). Estrutura física é o parâmetro posto acima. Recursos humanos serão debatidos adiante. Horário de funcionamento padrão de serviço público e atividades realizadas fazem referência ao PAIF, a ser debatido no subcapítulo seguinte, em conjunto da gestão territorial, sua principal atividade política.

A gestão territorial da rede de Proteção Social Básica (PSB) deve ser realizada pelo CRAS, assim como o mesmo, juntamente com o órgão gestor, deve articular à rede intersetorial de proteção social (Brasil, 2009b, p. 13-28). A rede PSB é composta pelo CRAS, Centros de Convivência que podem pertencer a entidades e outras unidades que executam

¹¹ Estar referenciado ao CRAS significa receber orientações emanadas do poder público, alinhadas às normativas do Sistema Único, estabelecer compromissos e relações, participar da definição de fluxos e procedimentos que reconheçam a centralidade do trabalho com famílias no território e contribuir para a alimentação dos sistemas da Rede SUAS (Brasil, 2009c, p. 22).

ações de assessoria e a garantia de direitos ou ações para a integração ao mercado de trabalho. Estes equipamentos devem prestar seus atendimentos com base nas orientações, planos, protocolos e fluxos elaborados a partir da coordenação do CRAS, mas debatidos com todos. Na prática, a gestão territorial não faz parte do planejamento do CRAS em alguns municípios e os integrantes da rede não participam de sua elaboração (Souza, 2017b, p. 138). Desafio maior se faz quanto a rede intersetorial de proteção social, ao envolver outras políticas públicas.

Para combater vulnerabilidades sociais presentes nos territórios do CRAS, faz-se necessária a integração das políticas públicas. Violência, racismo, machismo, pobreza e desigualdade são abordadas em diferentes serviços e campanhas destas políticas. O objetivo da rede de proteção é garantir um mínimo de integração intersetorial. No entanto, são políticas públicas com objetivos, orçamentos e metodologia diferentes. O conflito é evidente e precisa de mediação, função delegada ao CRAS pelas normativas da política de assistência social, a qual sofre resistências pelas demais políticas (Souza, 2017b, p. 140). O sucesso desta integração intersetorial em rede impacta a efetividade dos encaminhamentos, a busca ativa, o enfrentamento dos motivos que levam ao descumprimento das condicionalidades do PBF, mas principalmente nos resultados quanto a redução dos danos decorrentes das vulnerabilidades sociais, redução esta buscada por toda a rede intersetorial de proteção social e não apenas pelo CRAS.

Compete ao coordenador do CRAS realizar a gestão territorial, além de coordenar a execução e o monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios, bem como a relação com os trabalhadores do equipamento (Brasil, 2009b, p. 66). Deve ser um técnico de nível superior efetivo (Brasil, 2011a, p. 31). Ser efetivo garante a continuidade na relação coordenador, técnico e família; a confiança necessária para se fortalecer vínculos, objetivo dos serviços do CRAS que só se ganha com tempo. O concurso também é uma resposta aos vínculos precarizados do início da política em sua concepção assistencialista, na qual tanto o trabalho como o trabalhador eram constantemente alterados. Nos três (3) municípios que são objetos desta pesquisa, existem coordenadores dos CRAS. Todos são profissionais de nível superior, mas em um (1) município o vínculo é empregado público celetista, contratado por um período de tempo.

Apesar da NOB RH SUAS estabelecer que os vínculos dos trabalhadores devam possibilitar a segurança e a continuidade necessária à política na qual tem por objetivo o fortalecimento de vínculos, apenas 28% dos 117.376 trabalhadores dos CRAS no Brasil foram contratados através de concurso público para servidor estatutário (Brasil, [s.d.]). A maioria,

72%, possui vínculos frágeis: temporário, comissionado, CLT, terceirizado, trabalhador de cooperativa, outro vínculo não permanente e até sem vínculo. Estavam 949 trabalhadores nesta situação, provavelmente voluntários, aos moldes do assistencialismo do início do século XX. Realidade completamente diferente dos 3 municípios objetos desta pesquisa: 78% dos 27 trabalhadores dos 3 CRAS eram estatutários (Brasil, [s.d.]c). Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica possuem possibilidade maior de realizar trabalho social com famílias num planejamento continuado de longo prazo. Os vínculos entre a equipe de referência e a política são fortes.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB RH), retificada pela Resolução 17 de 2011 do CNAS, estabelece quais profissões regulamentadas podem compor a equipe de referência do CRAS: assistente social, psicólogo, antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta, estes são os técnicos de nível superior. No entanto, a função de coordenador é de gestão, para a qual a normativa estabelece que podem ser: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional. O objetivo da normativa ao restringir o quadro de trabalhadores a determinadas categorias profissionais foi de alinhar o conteúdo do trabalho com a formação dos trabalhadores.

Por outro lado, não deixa de ser uma reserva de mercado. Até mesmo as orientações técnicas reconhecem que o objeto do trabalho da política de assistência social é complexo e exige uma abordagem interdisciplinar para combater vulnerabilidades e riscos sociais (Brasil, 2009b, p. 64). O CRAS deve fazer gestão territorial e não pode possuir¹² em seus quadros o profissional de Geografia no qual é referência neste tipo de assunto, assim como não pode dispor de um estatístico para o processo de vigilância socioassistencial, a qual faz uso de pesquisas e base de dados gigantescas.

A quantidade mínima de trabalhadores para cada CRAS é determinada de acordo com o porte populacional. Para municípios de até vinte (20) mil habitantes, porte dos três (3) que fazem parte desta pesquisa, são necessários: dois (2) técnicos de nível superior, sendo um (1) assistente social e preferencialmente um (1) psicólogo, mais dois (2) técnicos de nível médio (Brasil, 2011a, p. 30). As profissões que compõem o nível superior foram debatidas no parágrafo anterior, já as ocupações de nível médio foram retificadas pela Resolução 09 de 2014 do CNAS, ficando restritas ao cuidador social e orientador ou educador social. São

¹² A Portaria 1043 de 2024 do MDS, em seu artigo 22, veda expressamente o pagamento de trabalhadores que não compõem a equipe de referência, de acordo com a NOB/RH com recursos do FNAS.

ocupações que possuem em suas responsabilidades o contato direto com as famílias atendidas pelo CRAS, auxiliando e substituindo o técnico em atividades menos complexas.

Até 2023, todos os CRAS que são objetos desta pesquisa possuíam equipe de referência quanto as categorias profissionais e a quantidade acima do mínimo obrigatório: Terra Rica e Guairaçá, ou quase de acordo com o mínimo: Alto Paraná (Brasil, [s.d.]c). Em Terra Rica, havia três (3) assistentes sociais, dois (2) psicólogos, dois (2) pedagogos e dois (2) outros profissionais de nível superior, totalizando nove (9) profissionais de nível superior, quando a normativa exige dois (2), ainda que pese Terra Rica disponibilizar equipe volante para atendimento à população da zona rural. Em Guairaçá, havia um (1) assistente social, um (1) psicólogo e dois (2) outros profissionais de nível superior. Em Alto Paraná, havia um (1) psicólogo e um (1) pedagogo. A normativa obriga que seja no mínimo um (1) assistente social. Já quanto aos dois (2) profissionais de nível médio exigidos pela normativa, apenas Guairaçá não possuía nenhum, enquanto que Terra Rica contava dois (2) e Alto Paraná com três (3), assim estando dentro das exigências.

No Brasil, de acordo com o Censo SUAS 2023, o perfil profissional dos trabalhadores do CRAS se concentra em três (3) categorias: profissional de Ensino Médio (31%), sem formação profissional (24%) e assistente social (19%). A NOB RH deixa a possibilidade de outro profissional ocupar a vaga de psicólogo, logo os dados mostram que apenas 9% dos trabalhadores são desta categoria, enquanto que 6% são pedagogos e 7% outros profissionais de nível superior. Os assistentes sociais representam 43% dos trabalhadores de nível superior no CRAS, os quais, por sua vez, são 44%, frente a 56% de trabalhadores de nível médio e fundamental. Por outro lado, $\frac{1}{4}$ dos trabalhadores não possuem formação profissional, nem como profissional de Ensino Médio, dado preocupante.

Assistente social do sexo feminino, este é o perfil profissional das trabalhadoras do CRAS. Tanto no Brasil como nos três (3) CRAS objetos desta pesquisa, 82% dos trabalhadores são do sexo feminino (Brasil, [s.d.]a). A política, vista como lugar do cuidado, afasta os homens e reproduz o machismo estrutural para o qual a mesma tem por objetivo combater (Muniz, 2011). Na próxima subseção, será discutido o perfil dos usuários dos serviços do CRAS, chegando-se à mesma conclusão em relação à feminização. Pode-se sintetizar o perfil quanto ao sexo das trabalhadoras e usuárias na expressão: “de mulher para mulher”.

2.4.1 Serviços ofertados no CRAS: objetivos, usuários e orientações metodológicas que fazem interface com a qualidade

No CRAS obrigatoriamente se oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (Brasil, 2009c). Outros podem ser ofertados tanto no CRAS como em Centros de Convivência, em outros equipamentos da política e até por entidades: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), concessão de benefícios eventuais, cadastro único, Programa Bolsa Família (PBF) e AcesSUAS Trabalho. PAIF e SCFV são serviços continuados normatizados pela tipificação, os demais são programas e benefícios. O AcesSUAS trabalho não é ofertado nos CRAS objetos desta pesquisa, portanto não será debatido.

Cada serviço do CRAS possui objetivos postos na Tipificação, os quais podem ser compreendidos em hierarquia com os objetivos da Proteção Social Básica e da política. No artigo 6ºA da LOAS (Brasil, 1993), os objetivos da Proteção Social Básica são: “[...] prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Estes objetivos normatizados representam a principal característica de qualidade de um serviço público, principalmente para os cidadãos que não fazem parte da experiência direta do serviço. Logo, interessa explicitar os diferentes enunciados, nomenclaturas e hierarquias entre eles. Trata-se de uma complexidade difícil de ser compreendida pelos trabalhadores e gestores, quanto mais para os usuários e cidadãos.

A Tipificação traz três diferentes nomenclaturas para se referir a objetivos: aquisições de usuários, objetivos e impacto social esperado (Brasil, 2009c). Todas dizem respeito ao que se espera que aconteça para os usuários e cidadãos após a execução dos serviços. O impacto social está mais voltado aos cidadãos, a resolver problemas sociais, e seria o primeiro nível dos objetivos: prevenção da ocorrência de riscos sociais (Brasil, 2009c, p. 09). Este texto é o mesmo posto como objetivo da Proteção Social Básica, vide parágrafo anterior. Já os objetivos e aquisições seria o 2º e 3º nível de objetivos, voltados aos usuários, a gerar benefícios e atender necessidades de quem está sendo atendido diretamente pelo serviço: “vivenciar experiências que contribuam [...]” (Brasil, 2009c, p. 08, 14).

Os impactos sociais esperados para o PAIF e SCFV são os mesmos:

- Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS;
- Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS;
- Aumento de acesso a serviços socioassistenciais e setoriais;
- Melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS (Brasil, 2009c, p. 09).

Acredita-se que, ao combater vulnerabilidades e riscos sociais, esteja contribuindo para melhoria da qualidade de vida; conceito não debatido na política, posto mais em enunciados de objetivos, como nos do PAIF:

- Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;
- Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;
- Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;
- Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;
- Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (Brasil, 2009c, p. 07).

Os objetivos do PAIF possuem praticamente os mesmos textos dos impactos sociais esperados para este serviço, bem como dos objetivos da política e proteção social básica já analisados nesta dissertação. Todos levam ao combate das vulnerabilidades e riscos sociais, através da proteção social, conseguida pelo fortalecimento de vínculos e acesso a direitos. A diferença do texto entre os impactos e objetivos se refere a quem é direcionado. Na descrição dos impactos o texto não situa a quem, e termina indicando ser a todos os cidadãos: “no território de abrangência do CRAS”(Brasil, 2009c, p. 9). Por outro lado, a família, enquanto usuária, é para quem o texto dos objetivos se direciona. Os objetivos gerais do SCFV são os mesmos do PAIF, exceto os dois últimos:

- Possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades;
- Favorecer o desenvolvimento de atividades Intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências, fortalecendo o respeito, a solidariedade e os vínculos familiares e comunitários (Brasil, 2009c, p. 12).

O desenvolvimento de sociabilidades é um objetivo que distingue e sintetiza o SCFV, portanto uma característica de qualidade. Sociabilidades que levarão ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais; objetivo maior tanto deste serviço, como do PAIF. Sociabilidades que devem ser vivenciadas e estimuladas nos encontros do SCFV, através de percursos formativos (Brasil, 2021). A expressão “vivenciar experiências” inicia o texto da maioria das aquisições de usuários¹³ do SCFV:

Vivenciar experiências [...] que contribuam para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
 [...] que possibilitem meios e oportunidades de conhecer o território e (re)significá-lo, de acordo com seus recursos e potencialidades;
 [...] pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios éticos de justiça e cidadania;
 [...] que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural;
 [...] potencializadoras da participação social, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social;
 [...] que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade;
 [...] de fortalecimento e extensão da cidadania;
 [...] para relacionar-se e conviver em grupo;
 [...] para relacionar-se e conviver em grupo, administrar conflitos por meio do diálogo, compartilhando outros modos de pensar, agir, atuar;
 [...] que possibilitem lidar de forma construtiva com potencialidades e limites;
 [...] de desenvolvimento de projetos sociais e culturais no território e oportunidades de fomento a produções artísticas; (Brasil, 2009c, p. 14).

As vivências a serem experimentadas nos grupos de usuários estão postas como competências relacionais nas orientações técnicas sobre o SCFV (Brasil, 2021, p. 157). Os educadores sociais e técnicos devem escolher a competência a ser trabalhada e preparar atividades a serem realizadas. As orientações trazem até uma possível associação entre as competências a serem trabalhadas e as vulnerabilidades sociais as quais elas combatem. Por exemplo: as vulnerabilidades sociais de negligência e violência física devem ser combatidas através do desenvolvimento das competências de resiliência, responsabilidade,

13 A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2009c, p. 5) conceitua “aquisições dos usuários” como: “compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam segurança social aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram. Podem resultar em medidas da resolutividade e efetividade dos serviços, a serem aferidas pelos níveis de participação e satisfação dos usuários e pelas mudanças efetivas e duradouras em sua condição de vida, na perspectiva do fortalecimento de sua autonomia e cidadania”.

estabelecimento de rotinas, demonstração de afeto, carinho, cuidado e amor, direitos e deveres, apropriação e cooperação.

Outras competências citadas na orientação técnica (Brasil, 2021, p. 157): aprender a brincar; aprender com a experiência; autoconfiança; autoconhecimento; autocontrole; autoestima; automotivação; autonomia; avaliação e interpretação dos comportamentos; comunicação afetiva; definição de limites; estímulo positivo e brincadeiras; reconhecimento e respeito aos ritmos; redução do estresse; comunicação; empatia; resolução de conflitos; respeito; sociabilidade; participação ativa; pertencimento; e viver em redes. Estas competências fazem parte das aquisições ou objetivos diretos aos usuários, as quais sintetizam e distinguem o SCFV pela concepção normatizadora que o qualifica.

Na prática, o desenvolvimento de novas sociabilidades fica em segundo plano, como na construção indireta do texto do objetivo do SCFV exposto anteriormente: primeiro, fala-se em possibilitar o acesso à cultura, esporte, etc. Depois, fala-se no objetivo deste permitir o “desenvolvimento de novas sociabilidades”. Tal desvio de finalidade se caracteriza em ofertas para ocupar o tempo dos usuários, gastar o dinheiro da política de assistência social em atividades que são da política do esporte, cultura, trabalho e educação (Brasil, 2017, p. 12). Na maioria dos municípios, no SCFV se ofertam aulas de karatê, ioga, zumba, hidroginástica, violão, costura, artesanato, entre outros. Os usuários não reconhecem o serviço pelo nome, mas sim pelas suas atividades em confronto com os objetivos e orientações metodológicas.

Este distanciamento leva o SCFV a ser ofertado numa concepção assistencialista, que não combate as causas das vulnerabilidades, reduzindo o seu conceito à pobreza unidimensional, e esta ao desajustamento social, termo preconceituoso normatizado nos anos 30 e 40, como discutido na seção anterior. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pela política, ao orientar os Estados e municípios sobre a concepção de convivência e fortalecimento de vínculos, assim retrata a distância entre a proposta, a prática e a história:

Para compreender esse traço inovador, é necessário reconhecer uma tradição no trabalho social com famílias, em que predominaram palestras “educativas” de orientação, associadas a atividades manuais com vistas à produção de mercadorias que, uma vez comercializadas, poderiam gerar renda às famílias. Assim, o trabalho social assumia mais uma característica de integração social, tanto pela via do disciplinamento de comportamentos quanto pela frágil e precária inserção no mundo produtivo. Conhecida como uma matriz de “polícia das famílias”, tal concepção, herdada pela política de assistência social das práticas tutelares e de benemerência, expressam uma

educação enquadradora e controladora, que buscava incutir nas classes trabalhadoras os valores e modos de vida das elites (Brasil, 2017, p. 11).

O pobre é da assistência social e está nesta situação por sua culpa, por não gostar de trabalhar, estudar, não saber cuidar, não ter cultura, gosto estético. Este é um preconceito em relação às pessoas que estão nesta situação e também para com a política, herdada da concepção assistencialista. Ao contrário, a política de assistência social tem por objetivo combater as causas das vulnerabilidades e riscos sociais, as quais são construídas nas relações sociais, logo podem ser desconstruídas, principalmente pelos sujeitos que concentram poder na sociedade (Couto; Yazbek; Raichelis, 2012, p. 71; Teixeira, 2015, p. 233).

Para tanto, os serviços que têm por objetivo o fortalecimento de vínculos devem atender não somente os pobres, mas também a classe média, os ricos. Não somente a mulher vítima de violência ou da exclusão e desigualdade provocada pelo patriarcado, mas os homens que se beneficiam deste sistema opressor. Os serviços devem promover uma nova pactuação de convivência, cobrando mais de quem tem mais poder de produzir vulnerabilidades e riscos, mas ao mesmo tempo resolvê-los. Os serviços devem produzir resultados para todos cidadãos e despertar a cidadania nos seus usuários:

Considero que um dos fatores que gera essa transmutação é a atribuição indevida da assistência social ao campo “dos pobres e da pobreza”. É este o campo das culpas, das vítimas e sofredores, dos coitados e dos não cidadãos. Somente quando a pobreza for criminalizada, isto é, quando seus causadores forem apontados, talvez se possa romper com o moralismo milenar que cerca a questão. A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania. Esta é uma das questões mais difíceis a ser enfrentada, pois muda o “polo energético” da assistência social (Sposati, 2007, p. 441).

O PAIF, metodologicamente, é o serviço da política de assistência social com alcance maior de público, dispondo de ações para promover o direito de cidadania. Está dividido em ações individuais e coletivas, voltadas a usuários ou cidadãos. São cinco (5) conjuntos de ações que organizam o trabalho social com famílias: acolhida, ações particularizadas, encaminhamentos, oficinas e ações comunitárias (Brasil, 2012a). As oficinas do PAIF diferenciam-se dos grupos do SCFV quanto ao público e a metodologia, elas são para mais de um membro familiar, não são agrupam por idade, e têm o seu conteúdo menos voltado ao desenvolvimento de competências relacionais e mais voltado ao direito de cidadania. Para tanto, os usuários devem participar do seu planejamento, decidindo conteúdos a serem

abordados (Brasil, 2012a, p. 23-37). Tanto as oficinas do PAIF quanto os grupos do SCFV são para o máximo quinze (15) e trinta (30) participantes, respectivamente. Mas são as ações comunitárias que atingem toda a população do município: elas estão divididas em palestras, campanhas e eventos comunitários, com o objetivo de fortalecer vínculos comunitários e sociais e combater as vulnerabilidades sociais (Brasil, 2012a, p. 37-41).

Ações mais individuais ou coletivas, mais para os usuários ou cidadãos, as decisões destes dualismos escondem perspectivas de poder e impactam diretamente no conceito de qualidade do principal serviço da assistência social. Quanto mais individuais e ao usuário, mais o conceito se aproxima do assistencialismo que atua nos sintomas. Quanto mais coletivo e voltadas aos cidadãos, mais o conceito se aproxima do fortalecimento de vínculos que atua nas causas. É desta mudança de “polo energético” que Aldaílza Sposati (2007) defende quando trata da atribuição indevida da assistência social ao campo dos pobres. Segundo o Registro Mensal de Atendimento (RMA CRAS) (Brasil, 2025a), em dezembro de 2023, Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica registraram oito (8) pessoas participantes de palestras ou outras atividades coletivas: ações comunitárias. Neste mesmo mês, foram trezentos e quarenta e cinco (345) atendimentos particularizados, noventa e sete (97) visitas domiciliares e vinte e quatro (24) famílias em grupos do PAIF. Apenas Guairaçá promoveu ações comunitárias, e apenas Terra Rica realizou grupos com famílias. Ações individuais voltadas aos usuários prevalecem nos três (3) CRAS pesquisados.

As causas da pobreza são enfrentadas pelo fortalecimento de vínculos e acesso a direitos, mas os efeitos precisam de respostas, sob pena desta nova pactuação de convivência ser iniciada em condições muito desiguais. Ao se encontrarem desiguais, as famílias não conseguem usufruir nem avaliar a qualidade dos serviços públicos (Miotto; Dal Prá, 2015, p. 150), muito menos criticar e negociar seu lugar de mundo numa luta de classes sociais, na qual a afetividade não as deixa perceber a existência das desigualdades sociais (Souza, 2017a, p. 11). O afeto e a confiança, postos em relações desiguais, tornam fácil a reprodução de privilégios e dificultam a sua crítica.

No Brasil, todo brasileiro em vulnerabilidade social tem o direito constitucional a uma renda básica familiar¹⁴, realizada através de um programa permanente de transferência de renda (Art. 6º). Trata-se de uma conquista pela emenda constitucional 114 de 2021, e ainda que focalizada dentro de critérios elegíveis, não é uma renda mínima universal. Mas dá passos rumo a dignidade humana, em que o social precede o econômico (Sposati, 2007, p. 442). Além disso, garante no mínimo que as pessoas não passem fome, um dos objetivos do PBF posto no artigo 3º da Lei 14.601 de 2023.

Porém, um (1) dos três (3) objetivos do PBF postos no artigo 3º da Lei 14.601 de 2023 está relacionado ao combate das causas da pobreza: “interrupção do ciclo da pobreza entre gerações” (Brasil, 2023, n.p.). As crianças beneficiárias do PBF, quando adultas, conseguem melhorar sua escolaridade e renda comparado aos seus pais ou a crianças que não receberam o benefício pertencentes a mesma faixa de renda (Laguinge, 2024, p. 19-22). Segundo este mesmo estudo, a este fato se associa o aumento de probabilidade destas crianças ocuparem funções melhores remuneradas quando adultas, fato constatado por outros estudos no México em programas semelhantes ao PBF (Laguinge, 2024, p. 21). Diferentes estudos no Brasil constataram impactos favoráveis as crianças beneficiárias sobre a frequência, abandono e evasão escolar, mas indiferente quanto ao desempenho escolar medido pela Prova Brasil, o que não é ruim diante do perfil do público (Viana; Cireno, 2018, p. 241-242). Estes estudos demonstram que a educação através das condicionalidades do PBF, somada ao direito de uma renda mínima que dá poder de barganha junto a empregadores, tem o poder de mudar intergeracionalmente o ciclo da pobreza.

Os benefícios eventuais complementam o PBF na proteção mais materializada e voltada a combater os efeitos. O PBF garante uma segurança social de renda, e os benefícios eventuais garantem a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (Brasil, 2005). Trata-se de uma oferta temporária de bens e serviços; apenas para o momento da vulnerabilidade ou enquanto dure. O decreto 6.307 de 2007 garante que as situações de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública sejam amparadas por benefício eventual (Brasil, 2007). Por vulnerabilidade temporária se compreende as

14 A lei 14.601 de 2023 que institui o Programa Bolsa Família (PBF) define o conjunto de benefícios financeiros que vão compor o total que cada família tem direito, a depender de sua composição. Constituem benefícios financeiros: Renda de Cidadania no valor de R\$142,00 por pessoa integrante da família, Primeira Infância no valor de R\$ 150,00 para cada integrante entre zero e seis anos de idade, Variável Familiar no valor de R\$ 50,00 para cada integrante gestante, nutriz, crianças de 7 a 11 anos e adolescentes (Art. 7º). Caso a soma dos benefícios não atinja o valor de R\$ 600,00, o benefício complementar será calculado a partir da diferença entre os dois, garantindo assim um mínimo de R\$ 600,00 a todas as famílias, mas o valor pode ser muito maior, a depender dos componentes.

decorrentes de abandono, violência ou falta de condições para suprir a reprodução social cotidiana, a exemplo: alimento, domicílio, documentação. São as chamadas cestas básicas e aluguel social.

A partir de 2023, a Lei Maria da Penha acrescentou o direito de auxílio aluguel como medida protetiva de urgência a ofendida (Art. 23). Por situações como essa de violência, está proibido estabelecer renda mínima para acessar os benefícios eventuais (Brasil, 2018b, p. 34). Um idoso que ganha três (3) salários-mínimos, mas que circunstancialmente sofreu violência financeira por parte do filho, após ter comprometido quase todo seu salário em empréstimos, pode sim precisar do amparo do benefício eventual vulnerabilidade temporária de modalidade alimento para não passar fome, assim como a mulher rica vítima de seu esposo. Isto não significa dizer que qualquer um tem o direito a “cesta básica”, apenas aqueles que estão passando fome ou prestes a passar por situações alheias à sua vontade.

PAIF e SCFV estão mais voltados ao combate das causas, enquanto PBF e Benefícios Eventuais aos efeitos. São ofertas que se complementam, mas que concorrem entre si quanto a preferência dos usuários, cidadãos, trabalhadores e gestores. Em dezembro de 2023, Alto Paraná, Guairacá e Terra Rica possuíam duzentos e setenta e oito (278) famílias em acompanhamento pelo PAIF, quinhentas e vinte e sete (527) pessoas frequentando os grupos do SCFV (Brasil, [s.d.]a), frente a sete mil, seiscentos e sessenta e sete (7.667) famílias inscritas no cadastro único, das quais duas mil, setecentos e dez (2710) recebiam o PBF (Brasil, [s.d.]b) e cento e cinquenta e uma (151) famílias acessavam os benefícios eventuais. O alcance do PBF quanto a quantidade de usuários é 974% superior ao PAIF, isto que Alto Paraná está com uma quantidade de acompanhamentos no PAIF (197), bem superior à Terra Rica (41), indicando um erro conceitual no preenchimento do sistema RMA¹⁵. Quando comparado ao cadastro único, essa diferença é ainda maior, sendo este utilizado para acessar programas federais de outras políticas públicas, a exemplo dos programas habitacionais. Logo, a demanda de trabalho no CRAS não é só da Assistência Social.

Nem todas as pessoas inseridas no cadastro único são o público das ações individualizadas do PAIF, mas assim o são para as ações coletivas, principalmente palestras e eventos comunitários, os quais têm por objetivo o fortalecimento de vínculos comunitários e

15 É comum os municípios confundirem os conceitos de atendimento com acompanhamento. Ambas as informações precisam ser registradas no RMA CRAS mensalmente. O manual do sistema conceitua “acompanhamento” como o processo de atendimentos sistemáticos e planejados para uma família, fazendo-se necessário construir o Plano de Acompanhamento Familiar (Brasil, 2018a), enquanto que “atendimento” é uma ação imediata, que termina em curto prazo, em sua maioria no mesmo dia e pode ter vários para uma mesma família no decorrer do mês, a exemplo de encaminhamentos, orientações. “Acompanhamento” está diretamente vinculado a quantidade de famílias, e “atendimento” está vinculado a quantidade de ações.

sociais e o despertar para a cidadania. Em dezembro de 2023, oito (8) pessoas participaram de palestras nos CRAS desta pesquisa (Brasil, [s.d.]a) frente a dezoito mil, oitocentos e sessenta e cinco (18.865) pessoas inseridas no cadastro único (Brasil, [s.d.]b). Esta diferença demonstra o tamanho do desafio quanto as ações coletivas do PAIF, para as quais todas as pessoas em situações de vulnerabilidade social são público, somadas as que não estão em vulnerabilidade, que devem ser chamadas a participar da rede de proteção as anteriores.

O tamanho do público potencial do PAIF está associado às vulnerabilidades quanto a classe social, raça e gênero. No Brasil, em dezembro de 2023, havia 53,1 milhões de pessoas em situação de pobreza, 74,5 milhões com renda de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (Brasil, [s.d.]b), frente a 203,0 milhões de brasileiros (Brasil, Censo 2022). Quanto a raça, havia 67,4 milhões de pessoas negras, 29,2 milhões de pessoas brancas, 0,5 milhão de pessoas amarelas e 0,8 milhões de indígenas inseridos no cadastro único. Os dados proporcionais apontam para 69% de participação das pessoas negras no total do cadastro único, frente a 112,7 milhões de pessoas negras residentes no Brasil no censo de 2022, representando 55% de participação.

Quanto ao gênero, havia 55,2 milhões de pessoas do sexo feminino (56%) e 42,9 do sexo masculino (44%) no cadastro único, frente a 104,5 milhões (51%) de mulheres no Brasil no censo 2022. Estes dados indicam uma intersecção de vulnerabilidades no cadastro único: mulheres negras pobres. Trata-se da feminização da pobreza, que em sua sombra revela o abandono masculino e/ou o distanciamento dos homens da política de assistência social.

No cadastro único, base de dados de famílias vulneráveis no Brasil, o “abandono masculino” se faz presente: são 9,1 milhões de homens cônjuges ou companheiros para 32,3 milhões de mulheres responsáveis familiar. Mais de vinte e três (23) milhões de mulheres vulneráveis no Brasil não tem a figura do homem cônjuge ou companheiro na sua família, caracterizando famílias monoparentais chefiadas por mulheres ou famílias unipessoais de mulheres (Brasil, 2023). Estes dados indicam a feminização da pobreza, característica aceita por muitos pesquisadores, mas que precisa de problematizações para realçar especificidades conforme defende outros.

É necessário dar visibilidade aos homens na política de assistência social, especialmente na proteção social básica e no PAIF, que possui alcance preventivo maior junto aos usuários. O objetivo não é conferir voz ou assistência ao estigma do “vilão”, presente em discursos de algumas profissionais da política social, conforme apontado por Muniz (2011), mas garantir proteção social a homens vulneráveis que também são vítimas (Barbosa, 2013). Além disso, destaca-se a importância de, no âmbito coletivo, construir famílias e uma sociedade em que sejam possíveis o cuidado e a convivência harmoniosa entre todos os

integrantes, independentemente do sexo. Famílias cujas relações de poder sejam mais igualitárias e horizontais. O PAIF possui exatamente esses objetivos, entretanto, observa-se a ausência da presença masculina, elemento fundamental nessa construção do fortalecimento dos vínculos.

2.5 Indicadores de qualidade dos serviços do CRAS: possibilidades diante das normativas vigentes

“Indicadores” são medidas que retratam objetos e ações em determinado momento e espaço, sendo influenciados pelas dinâmicas de poder presentes na sociedade (Jannuzzi, 2005). Tais objetos e ações podem referir-se a pessoas, famílias, organizações, políticas públicas, fenômenos sociais ou conceitos abstratos (Jannuzzi, 2005, p. 138). Em síntese, tudo o que existe pode ser representado numericamente. Essa representação, contudo, pode se aproximar ou se distanciar da realidade, a depender dos conceitos que fundamentam a metodologia de elaboração dos indicadores, dos instrumentos utilizados na coleta de dados e dos interesses de poder envolvidos em sua construção. Já se discutiu, por exemplo, o viés de gratidão presente nas pesquisas de satisfação aplicadas a usuários do CRAS (Pinto, 2019). Nesta dissertação, aprofundou-se o conceito de qualidade com ênfase nos resultados, tanto para os usuários quanto, especialmente, para os cidadãos, por se tratar de um elemento distintivo entre o serviço público e a iniciativa privada. As demais dimensões da qualidade também serão abordadas, ainda que com menor aprofundamento e nível de detalhamento.

Os indicadores são ferramentas fundamentais para reordenar e qualificar os serviços ofertados pelo CRAS (Brasil, 2013c), possibilitando a mensuração do desempenho, impactos das ações realizadas e satisfação dos usuários e cidadãos. De modo geral, os indicadores podem ser definidos como medidas quantitativas ou qualitativas que permitem acompanhar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos serviços socioassistenciais (Jannuzzi, 2005). Sem indicadores, a subjetividade e pessoalidade tomam conta dos processos gerenciais de monitoramento, avaliação, planejamento e decisão relativos aos serviços dos CRAS.

Na política de assistência social, os indicadores estão postos como instrumentos de gestão. Na NOB SUAS fazem referência aos planos de assistência social, pacto de aprimoramento, acompanhamento, vigilância socioassistencial e monitoramento (Brasil, 2013c). Segundo essa normativa, é obrigatório um capítulo sobre indicadores dentro dos planos, os quais estarão associados a metas e objetivos. Logo, se os planos deixam vazios quanto a qualidade dos serviços, sequer indicadores relativos ao tema existirão. Bombassaro

(2014), analisando os planos de assistência plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) dos municípios de Cuiabá e Sinop, chegou à conclusão de que não existem indicadores de resultado e impacto (fins), apenas de insumo e processo (meios). As metas dos planos são genéricas, elaboradas a partir do nada, sem indicadores de partida do contexto social, e não possuem um diagnóstico sócio territorial bem elaborado, e por isso não servem para o controle social (Bombassaro, 2014, p. 146-153). Os indicadores não são apenas instrumentos de gestão para os gestores e trabalhadores da política, seu uso vai muito além de ser um adendo de instrumentos de planejamento e envolve outras pessoas.

A necessidade de mensurar a qualidade dos serviços sociais decorre da exigência por maior transparência na gestão pública, permitindo o controle social e a participação cidadã. O PAIF tem como objetivo promover o fortalecimento de vínculos sociais e comunitários por meio da cidadania (Brasil, 2012a). Os indicadores podem ser um insumo em palestras e eventos comunitários com este fim. Neste contexto, são instrumentos da operacionalização dos serviços e são utilizados por usuários e cidadãos, em detrimento de seu uso habitual como instrumento de gestão voltado a gestores e trabalhadores. No entanto, essa mensuração envolve desafios, pois a definição de qualidade no contexto socioassistencial é complexa e não se restringe a aspectos operacionais. Além disso, há o risco de que a ênfase excessiva na quantificação dos serviços acabe por reduzir a compreensão da assistência social a meros números, sem considerar aspectos subjetivos e qualitativos essenciais para a avaliação do impacto das ações pelas famílias e comunidades atendidas.

Retratar vulnerabilidades decorrentes da desigualdade, pobreza, racismo, machismo, violências e violações de direito exige uma validação social diante de dinâmicas de poder conflituosas em torno destes temas (Brasil, 2008b, p. 42). É difícil chegar ao consenso dos conceitos de cada vulnerabilidade, quais aspectos delas decorrentes devem ser mensurados e quais indicadores são os mais apropriados: “validade é outro critério fundamental na escolha de indicadores, pois é desejável que se disponha de medidas tão ‘próximas’ quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem” (Jannuzzi, 2005, p. 139). Este processo de validação deve ser construído com a participação dos usuários e cidadãos, garantindo que sejam aceitos e compreendidos por todos em seu exercício de cidadania, principalmente quanto a indicadores fins para os quais as necessidades e satisfação das pessoas estão a eles associados. Por outro lado, os indicadores meios refletem principalmente o “mérito” dos trabalhadores, gestores e políticos.

A qualidade dos serviços ofertados pelo CRAS pode ser analisada por meio de diferentes tipos de indicadores. São diferentes tipologias e classificações de indicadores:

meios e fins; objetivo e subjetivo; indicadores por temas relacionados as políticas públicas ou fenômenos sociais; ou indicadores de insumo, processo, resultado e impacto (Jannuzzi, 2005, p. 144). Os indicadores de insumo retratam os recursos disponíveis e utilizados pela sociedade, organizações, famílias ou indivíduos para realizar uma ação que resultará ou não num resultado e impacto, sendo exemplos de recursos: humanos, financeiros, informacionais, tecnológicos, culturais. Os indicadores de processo são as ações das quais os insumos foram utilizados, sendo indicadores relacionados à realização de atividades, oferta de serviços, volume de atendimento, taxa de atualização cadastral, taxa de adesão, frequência e permanência.

Os indicadores de resultado mensuram os efeitos diretos das ações implementadas, as aquisições de usuários postas na Tipificação, entre elas o fortalecimento de vínculos, enquanto que os indicadores de impacto social retratam as transformações geradas a médio e longo prazo na vida dos usuários, cidadãos e na dinâmica social do território são indicadores relacionados as vulnerabilidades sociais, entre elas pobreza.

As características dos serviços aceitas como qualidades perpassam todos os tipos de indicadores. Já foi exposto nesta dissertação as cinco (5) características que resumem 70% o nível de satisfação dos usuários de serviços: competência técnica da equipe, cortesia, rapidez, justiça e resultado (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000, p. 63). “Competência técnica” é indicador de insumo relativo aos recursos humanos. “Cortesia e rapidez” se dão no decorrer da execução do serviço e, portanto, são mensuradas pelos indicadores de processo. “Resultado e justiça” estão associados a indicadores de resultado e impacto social, a depender dos conceitos e de sua aplicabilidade conforme o serviço público. Nesta dissertação, optou-se por aprofundar o conceito de “qualidade” voltado aos resultados, tanto para usuários quanto, principalmente, para cidadãos, considerado como um fator diferencial entre o serviço público e a iniciativa privada. As demais características de qualidade serão abordadas, porém com menor aprofundamento.

A rapidez do atendimento no cadastro único é abordada no Censo SUAS CRAS anualmente. Todos os anos os CRAS do Brasil respondem a sessenta e cinco (65) perguntas, organizadas por doze (12) blocos sobre a estrutura física, serviços, benefícios, programas, gestão do território e gestão de pessoas (Brasil, [s.d.]). São perguntas para as quais é possível construir indicadores de insumo e processo. Nenhuma pergunta traz dados para compor indicadores de resultado e impacto social. São perguntas sobre as atividades realizadas, periodicidade, temas abordados, volume de atendimento, tempo de espera, estrutura física, quais ações e instituições são articuladas na gestão territorial, além dos dados de RH que são

migrados do CADSUAS. A “rapidez”, uma das 5 características resumidoras de qualidade, se faz presente apenas quanto ao cadastro único.

Nos CRAS do Brasil, a qualidade quanto a rapidez do atendimento depende do porte populacional do município (Brasil, [s.d.]a). Em 2023, o CRAS de Alto Paraná respondeu que demorava em média cinco (5) dias entre o agendamento e a realização do atendimento para incluir ou atualizar os dados do cadastro único. O CRAS de Guairaçá não realizou agendamento, ou seja, atendeu no mesmo dia, e em Terra Rica a demora foi de um (1) dia. No Brasil, entre os CRAS que realizam agendamento a média é de quatro (4) dias, considerando que não realizar agendamento a demora é de zero (0) dias. A média entre todos os CRAS do Brasil foi de dois dias e meio (2,5). Municípios de porte populacional acima de 50 mil habitantes, principalmente das regiões metropolitanas, demoram até 99 dias do agendamento ao atendimento. Concluindo apenas por uma das características que expressam qualidade, pode-se afirmar que os serviços dos CRAS desta pesquisa são de altíssima qualidade. Conclusão baseada num indicador de processo através da comparabilidade entre os diferentes CRAS. O usuário pode interpretar diferente, duas (2) horas de espera pode ser o suficiente para o mesmo avaliar o atendimento como de péssima qualidade. Esta subjetividade que afeta a percepção de qualidade já foi debatida nesta pesquisa: indicadores de satisfação do usuário precisam ser contextualizados, inclusive quanto ao momento político (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000, p. 28-31), e complementados com outros indicadores.

A comparabilidade territorial e temporal é uma das características de um indicador de qualidade (Brasil, 2008b, p. 42). Os dados do Censo SUAS CRAS, por serem anuais e respondidos por todos os CRAS do Brasil, permitem ambas as comparações, assim como os dados do cadastro único e de outros registros administrativos da política, entre eles o Registro Mensal de Atendimento do CRAS (RMA). Dizer que Terra Rica possuía quarenta e uma (41) famílias em acompanhamento pelo PAIF em dezembro de 2023 por si só não permite dimensionar se isto é bom ou não, mas quando comparado com outros municípios do mesmo porte, chega-se a conclusões se está na média, muito acima ou muito abaixo dos demais, assim como a comparação temporal pode apontar para períodos que marcaram a cidade quanto a vulnerabilidade social ou a mudanças em estratégias do CRAS.

Os dados do Censo SUAS CRAS, RMA e cadastro único permitem a construção de indicadores de processos relacionados a oferta, os quais fazem sentido num debate de qualidade dos serviços quando comparados a indicadores sociais de demanda. A comparabilidade entre oferta e demanda permite minimamente alinhá-las quanto ao público atendido em quantidade e perfil (Brasil, 2013a). Pode-se elaborar indicadores relativos à taxa

de cobertura do cadastro único, PBF, benefícios eventuais, PAIF e SCFV. A taxa de cobertura do cadastro único atual é de 140% segundo o MDS, taxa esta comparada à população da mesma faixa de renda do Censo IBGE 2010 (Brasil, [s.d.]). A taxa de cobertura do PBF¹⁶ foi de 60% do quinto mais pobre da população no período 2003-2018, porém esta cobertura é maior quando comparado ao Benefício de Prestação Continuada e aposentadoria da previdência social. Ambas possuíam neste mesmo período 46% de cobertura de seu público-alvo estimado (Souza, 2018, p. 163-164).

Benefícios eventuais, PAIF e SCFV não possuem nenhum estudo e nenhum indicador de cobertura elaborado e acompanhado pela academia ou pelo governo federal. PAIF e SCFV têm um perfil de público-alvo para o qual nenhuma fonte de dados sozinha é capaz de calcular: vulnerabilidades sociais. No mais, a seleção deste público é realizada por escolhas dos trabalhadores e gestores destes serviços, ao contrário do cadastro único e PBF, que possuem critérios objetivos relacionados a renda *per capita*. O SCFV, após reordenamento em 2013, passou a considerar situações prioritárias para inclusão no serviço: situação de isolamento, trabalho infantil, vivência de violência ou negligência, fora da escola ou com defasagem escolar superior a dois (2) anos, em situação de acolhimento, em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, egressos de medida socioeducativa, em abuso ou exploração sexual, com medidas de proteção do ECA, em situação de rua e pessoa com deficiência (Brasil, 2013b).

A resolução diz que 50% do público deve ser prioritário, mas 50% pode ser de qualquer vulnerabilidade social. Poderia, para algumas das vulnerabilidades prioritárias, buscar o universo de situações no município e compará-las aos atendidos, e assim ter uma taxa de cobertura aproximada do SCFV, porém os dados são dispersos em fontes das mais diferentes instituições, a exemplo do Sípia Conselho Tutelar quanto a medidas de proteção do ECA. A taxa de cobertura de benefícios eventuais na modalidade auxílio natalidade e funeral pode ser elaborada a partir de dados de concessão dos mesmos, quando comparados com dados do registro civil quanto a nascimentos e morte, cruzados com dados de renda *per capita*. Ao analisar os dados em sua série temporal, pode-se chegar à demanda potencial quanto ao

¹⁶ Para que uma família receba o PBF é cumprido um processo que vai da inclusão no cadastro único até a seleção, o qual demora e fica na dependência do orçamento público. No mais, algumas famílias, mesmo sendo um direito público, não querem ou não ficam sabendo sobre ele, e outras tantas não era público até a data anterior do corte para calcular a taxa de cobertura: estavam empregadas, porém na data do corte ou próximo ficam desempregadas e passam a ser público-alvo, no qual ainda não procuraram pelos seus direitos ou não foram encontradas pela busca ativa do CRAS. Por isso, o PBF nunca consegue atingir 100%, diferente do Cadastro Único.

auxílio natalidade e funeral, estudo necessário para se planejar a oferta futura, um dos trabalhos da vigilância socioassistencial (Brasil, 2013a, p 27).

Demanda potencial contemplada pelo índice de vulnerabilidade das famílias paranaenses (IVFPR) do Programa Nossa Gente do Governo do Paraná. Instrumento utilizado para complementar e/ou mediar as escolhas dos trabalhadores sobre quem deve ser selecionado (Paraná, 2018). O público-alvo para o acompanhamento familiar pelo Programa Nossa Gente são as 25% das famílias com IFVPR mais alto. O índice é calculado a partir de dezenove (19) indicadores dos dados do cadastro único, organizados em quatro (4) dimensões: adequação do domicílio com cinco (5) indicadores; perfil e composição familiar com nove (9); acesso a trabalho e renda com dois (2); e escolaridade com três (3) (Paraná, 2018, p 18). São vulnerabilidades alcançadas pelo cadastro único, entre elas: densidade por dormitório, razão entre crianças, adolescente e adultos, renda familiar mensal *per capita*, defasagem idade série. São indicadores que sofrem um cálculo antes de compor o índice.

O programa Nossa Gente tem uma metodologia de trabalho social praticamente idêntica ao PAIF, serviço tipificado pelo governo federal. O IVFPR sofreu bastante resistência por parte dos trabalhadores do CRAS, segundo os quais retira a autonomia dos mesmos no processo de seleção das famílias e não está inserido nele outras vulnerabilidades sociais expostas em base de dados de outras políticas públicas, reclamações narradas a este pesquisador enquanto técnico estadual de referência para oito (8) municípios na região de Paranavaí. O IVFPR é um instrumento que expõe a taxa de cobertura e a demanda potencial, mas desperta dinâmicas de poder entre os trabalhadores do CRAS pelo mesmo motivo.

A taxa de cobertura pode ser associada à justiça enquanto característica de serviços públicos de qualidade. A política de assistência social é para quem dela necessitar, o programa de transferência de renda é focalizado, logo, acertar quanto ao público atendido garante equidade. Porém, ofertar os serviços de acordo com o público alvo não garante o fortalecimento de vínculos “indicador de resultado”, muito menos a redução das vulnerabilidades sociais “indicadores de impacto”.

Nesta pesquisa, é debatida a qualidade dos serviços enquanto conceito sintetizante, com foco nos resultados e na atenção a todos os grupos de interesse, especialmente o cidadão. Assim, torna-se necessário um indicador que sintetize os resultados dos serviços do CRAS. Existem diversas possibilidades para a construção de indicadores de insumo e processo a partir das fontes de dados, algumas das quais foram mencionadas neste capítulo e em outros desta pesquisa, como o ID CRAS e o IVFPR. A seguir, serão analisados quais resultados dos serviços dos CRAS podem ser mensurados por meio de indicadores. O PBF e o benefício

eventual não serão abordados, pois, além de não serem serviços, são temas amplamente pesquisados pela academia e por consultores contratados pelo governo federal. Observa-se a necessidade de aprofundamento no debate sobre a qualidade do PAIF e do SCFV. Nos capítulos anteriores, foram analisados os principais objetivos e aquisições de usuários do PAIF e SCFV, e são estes que podem ser transformados em indicadores de resultado:

- Fortalecimento de vínculos;
- Acesso aos direitos;
- Desenvolvimento de competências relacionais.

Vínculos fortalecidos permitem apoio em situações difíceis e são livres de violências, violações de direito, abandono e negligências (Brasil, 2017, p. 34). Nem todas as relações que as pessoas possuem estão disponíveis em momentos de vulnerabilidade: desemprego, morte de um ente querido, separações, doença, entre outros. Na modernidade líquida nesta sociedade contemporânea, muitos são os vínculos, principalmente das redes sociais virtuais, mas poucos são encontros com o passado e o futuro, “apenas uma oportunidade única a ser consumada enquanto dure e no ato, sem adiamento e sem deixar questões inacabadas para outra ocasião” (Baumann, 2001, p. 91). As pessoas se desfazem de vínculos constantemente, colocando novas pessoas em suas vidas, as quais novamente podem lhes dar apoio ou não e/ou com o preço de fazer passar por vulnerabilidades. Portanto, o indicador de resultado quanto a vínculos fortes pode ser composto da quantidade e qualidade de apoio para situações difíceis e/ou pela ausência de vulnerabilidades e riscos nestas relações.

O *ecomapa* ou diagrama de relações é a ferramenta para mensurar tanto a quantidade e qualidade de apoio quanto a ausência de vulnerabilidades nas relações. O *ecomapa* ou diagrama de relações consta na metodologia do trabalho social com famílias do Programa Nossa Gente, programa este similar ao PAIF, no qual se desenha as relações das famílias atendidas compostas por círculos (instituições) e traços que representam a qualidade do vínculo: forte, fraco, rompido, inexistente (Paraná, 2022). É um trabalho demorado, dependente da colaboração entre trabalhador e usuário, e são interpretações subjetivas da realidade relacional, a qual necessita de constantes atualizações. Porém é, ainda assim, restrito às relações institucionais, classificadas como rede de proteção secundária. Neste diagrama de relações proposto pelo programa Nossa Gente PR, estão ausentes as relações familiares, comunitárias e sociais da esfera privada, classificadas como rede proteção primária; grandes produtoras de proteção ou desproteção social. Não existe sistema com a capacidade de receber estes dados e retorná-los através de relatórios e indicadores. O caminho para o indicador de

resultado quanto ao objetivo de fortalecimento de vínculos passa pelo diagrama de relações informatizado a nível federal.

Outros caminhos são as pesquisas com os usuários e cidadãos para mensurar a quantidade de apoio e a ausência de vulnerabilidades nas relações. Pode-se perguntar: “com quantas pessoas você pode contar em momentos de crise financeira, emocional e de conflitos?”. Uma pesquisa do Poder Data realizada em abril de 2023, com duas mil e quinhentas (2500) entrevistados em 233 municípios brasileiros, apontou que 28% dos brasileiros tem no máximo um (1) amigo (Karter, 2023). Por outro lado, a ausência de vulnerabilidades nas relações até pode ser mensurada a partir de indicadores sociais genéricos relacionados a estas mesmas vulnerabilidades, mas não expressam a qualidade do universo das relações de uma mesma pessoa, apenas situações que num dado momento algumas pessoas passaram, a exemplo da violência contra a mulher. O mais correto seria perguntar: “de todas as relações que você possui quantas passam por violência, negligência, abandono para um determinado período da vida?”. Com esta abordagem, pode-se chegar a conclusões do percentual de vínculos com a presença de vulnerabilidades para um conjunto, preferencialmente, de usuários ou potenciais usuários.

Outras possibilidades são as taxas de violência, machismo, racismo, pobreza e desigualdade social, as quais mensuram o impacto social esperado para os serviços do CRAS, mas dentro de uma concepção de ausência de vulnerabilidades. Podem fazer parte de um índice de resultado para o objetivo normativo de fortalecimento de vínculos, desde que combinadas com taxas de pesquisas que mensurem a quantidade de vínculos, como a mencionada no parágrafo anterior. Estes mesmos meios podem ser utilizados para a concepção de possíveis indicadores para o objetivo normativo de acesso a direitos.

O acesso a direitos não pode ser visto como um sinônimo de encaminhamentos, mas de “efetivação do encaminhamento [...] e o efetivo atendimento e inclusão da família” (Brasil, 2012a, p. 44). Um dos caminhos seria medir o acesso pela subtração da população menos as com violações de direitos. O conselho tutelar dispõe do sistema Sípia para registrar os direitos violados de criança e adolescente. A educação, enquanto direito universal subjetivo, consegue mensurar a quantidade de crianças e adolescentes que não acessam a rede de ensino. No entanto, são bases de dados restritas a uma faixa etária. No mais, são situações que extrapolam a competência dos serviços do CRAS, e não depende deste o acesso de toda a população a todos os direitos.

Até pode ser elaborado um indicador de impacto social de uma temática de direito, mas a efetividade dos encaminhamentos é o melhor indicador de resultado para os serviços do

CRAS quanto a este objetivo. Novamente, apenas o Governo do Paraná, através do sistema do programa Nossa Gente (Paraná, 2018), consegue disponibilizar dados para este indicador, mas restrito a este programa. No RMA do governo federal, os CRAS respondem mensalmente sobre o total de encaminhamentos para o cadastro único, BPC e CREAS, falta para outros direitos e principalmente sobre a efetividade destes encaminhamentos, dimensionando o processo e não o resultado.

O desenvolvimento de competências relacionais é um resultado posto como aquisições dos usuários do SCFV (Brasil, 2019b). Trata-se do resultado mais direto, o qual contribui para o fortalecimento de vínculos. Algumas competências relacionais: autoconhecimento, autocontrole, resiliência, empatia, responsabilidade, comunicação, sociabilidade (Brasil, 2021, p. 157). No capítulo sobre os serviços do CRAS, foram descritas todas as competências postas nas orientações técnicas do SCFV. As competências são uma composição de conhecimento, habilidades e atitudes. Mensurar o conhecimento que um usuário tem sobre comunicação antes e após participar de grupos do SCFV é até possível, e poderia ser aplicado um questionário com algumas perguntas, similar a provas da rede de ensino, mas seria custoso quanto a recursos humanos e quanto ao tempo disponível do usuário. Para mais, poderia levar os trabalhadores a adaptar as atividades apenas para dar um bom resultado nas provas de conhecimento sobre as competências a serem avaliadas; viés da adequação a recompensa.

Ainda assim, faltaria medir as habilidades e atitudes comunicativas, isto para ficar apenas em uma (1) das competências relacionais. Para mensurar as habilidades, seriam necessárias as mais diferentes vivências nas atividades propostas nos grupos, diante das quais os trabalhadores e os outros usuários fariam suas avaliações subjetivas. Mensurar atitude seria mais subjetivo ainda, esta pode mudar o tempo todo a depender de fatores emocionais e sociais. O mais viável seria elaborar um indicador que medisse apenas o conhecimento sobre as competências relacionais, dos quais os usuários possuem antes e depois de serem atendidos, ainda assim restrita a algumas. De igual modo, seria interessante se esta prova de conhecimento de competência estivesse disponível no sistema Sisc SCFV do governo federal.

O indicador de resultado mais apropriado para resumir a qualidade dos serviços do CRAS seria aquele com a capacidade de mensurar a qualidade dos vínculos interpessoais, familiares, comunitários e sociais dos usuários atendidos pelo PAIF e SCFV. Nos vínculos fortes, estão presentes a efetividade dos encaminhamentos, competências relacionais, mais fatores externos relacionados a ausência das vulnerabilidades sociais. Vale reforçar a crítica de pesquisadores à política ao adotar o viés meritocrático do desenvolvimento de competências, visto como continuidade das práticas assistencialistas do início do século XX

(Teixeira, 2015, p. 233). Assim, o indicador de qualidade dos vínculos é o que mais se aproxima de mediar e ao mesmo tempo expressar as dinâmicas de poder da sociedade em torno da qualidade dos serviços do CRAS, desde que não restrito apenas aos vínculos entre usuários e instituições, mas envolvendo principalmente os vínculos diretos e indiretos com quem tem poder na sociedade.

A construção de indicadores eficazes para a avaliação da qualidade dos serviços do CRAS também depende de fontes de dados confiáveis e acessíveis. Entre as principais fontes estão os registros administrativos, como prontuários e relatórios de atendimento, que oferecem uma base quantitativa sobre a execução das atividades. Além disso, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o Censo SUAS do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) são fontes essenciais de dados que possibilitam acompanhar a evolução dos serviços públicos em nível nacional, estadual e municipal.

Contudo, a coleta de dados quantitativos não deve ser a única estratégia; metodologias qualitativas, como entrevistas e grupos focais com os usuários e profissionais, também são fundamentais, até para a construção do diagrama de relações. Esses métodos permitem uma compreensão mais aprofundada dos resultados do serviço, proporcionando um olhar mais sensível às experiências e desafios enfrentados pelos usuários e, assim, contribuindo para uma avaliação mais robusta e condizente com as necessidades reais da população atendida.

Dessa forma, a adoção de indicadores bem definidos pode contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços socioassistenciais, proporcionando subsídios para a tomada de decisões mais informadas e alinhadas às necessidades das famílias e comunidades atendidas. Entretanto, é fundamental que essa mensuração não se limite à lógica burocrática, mas que seja acompanhada por reflexões críticas que levem em conta as especificidades do trabalho social e o compromisso com a garantia de direitos.

3 O TERRITÓRIO E AS DINÂMICAS DE PODER NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CRAS

A qualidade dos serviços pelo CRAS não pode ser compreendida de maneira isolada, como uma simples aplicação de normas ou procedimentos técnicos. Ao contrário, ela está intrinsecamente ligada ao contexto social e político em que esses serviços são oferecidos, especialmente às relações de poder presentes no território. O território, entendido aqui como um espaço socialmente construído, não é apenas o espaço físico onde os serviços acontecem, mas um campo de disputa e negociação entre os diferentes atores sociais – trabalhadores, usuários e gestores.

Diante disso, é preciso refletir: os serviços atuam sobre as causas ou os efeitos das vulnerabilidades? Estão voltados ao fortalecimento de vínculos, ao acesso a direitos, à garantia de renda ou à provisão de benefícios? Essas decisões não são neutras; dialogam com normativas, práticas institucionais, disputas políticas e debates acadêmicos. Envolvem verdadeiras guerras de narrativas em torno da desigualdade social, da pobreza, do racismo, do machismo, das múltiplas formas de violência e das demais expressões da vulnerabilidade social.

Em última instância, cabe perguntar: a quem interessam as decisões que definem o que é considerado qualidade nos serviços ofertados pelo CRAS? Que relações de poder as atravessam e sustentam?

3.1 As relações de poder no contexto de vulnerabilidade social

Para compreender as disputas em torno da qualidade dos serviços do CRAS, é fundamental aprofundar a análise sobre as relações de poder que atravessam esses serviços. Tais relações não se manifestam apenas de forma institucionalizada, mas também no cotidiano dos atendimentos, nas decisões técnicas e nas interações entre trabalhadores e usuários. Nesse sentido, os aportes teóricos de Michel Foucault oferecem importantes contribuições para refletir sobre como o poder opera de forma difusa, capilar e relacional nos territórios e nas políticas públicas de assistência social.

Para Foucault (1979; 2008), o poder surge de um processo relativo e relacional, independente da vontade dos sujeitos em exercê-lo. Ele é parte intrínseca de todas as relações – sejam racionais ou afetivas, entre pessoas ou entre grupos e organizações (Foucault, 2008, p.

04-05); não existe relação social sem a produção de poder. Os contatos entre as pessoas geram um campo de forças no qual ninguém controla ou encerra esse processo, e os sujeitos apenas se apropriam dele em determinado tempo e espaço (Foucault, 2008, p. 05-06). O poder é esse campo de forças, com início e fim em si mesmo, que opera por meio de mecanismos que se retroalimentam. Para compreender sua genealogia, é preciso desvinculá-lo da figura do sujeito (Foucault, 1979, p. 04-07).

Logo, “o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles” (Foucault, 1979, p. 183). Ninguém possui o poder de forma permanente; ele apenas é exercido de modo localizado no espaço e no tempo. E, se nenhuma das partes envolvidas o exerce, um terceiro será atraído por esse campo de forças e será revestido pelo poder.

Campos de força, que Raffestin (1993, p. 53) denomina como campos de poder, são espaços onde ocorre a “[...] formação, acumulação, combinação e circulação da energia e da informação [...]” (Raffestin, 1993, p. 54). A energia e a informação fazem parte das relações e são também os meios pelos quais o poder é exercido. Uma não existe sem a outra; mesmo na comunicação oral, é necessária energia para que a informação circule. Como afirma Raffestin (1993, p. 54), “o espaço-tempo relacional é organizado pela combinação de energia e informação”. Esses elementos encontram sua origem na população, no espaço e nos recursos, e nestes projetam sua finalidade de dominação (Raffestin, 1993, p. 58). Para que o poder se mantenha, é necessário que ele se materialize e se concretize, garantindo a continuidade do seu ciclo.

Em outra vertente, o poder é compreendido como sinônimo de dominação, conforme a concepção de Max Weber. Para o autor, poder “significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra a resistência dos outros” (Weber, 1994, p. 33). Probabilidade que deve encontrar obediência do outro lado, que pode ser em função do poder do dominador, e/ou por motivos relacionados ao dominado. Os motivos da submissão vão “desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins” (Weber, 1994, p. 139), e pode ser “dissimulada por uma questão de oportunidade, exercida na prática por interesse material próprio ou aceita como inevitável por fraqueza e desamparo individuais” (Weber, 1994, p. 140).

Para que essa dominação seja mantida, deve existir uma crença por parte do dominado na legitimidade do dominador, o que Weber divide em três tipos: racional, tradicional e carismática. A legitimidade racional está relacionada à legalidade, ao direito e ao Estado, sendo a mais coletiva das três. A tradicional se vincula à família, religião e costumes. Já a

carismática “é baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa [...]” (Weber, 1994, p. 141), sendo a mais pessoal das três.

Assim, poder para Weber é a influência de um sujeito sobre o outro, enquanto que para Foucault ele é um campo de forças em constante movimento, e para Raffestin é a circulação de energia e informação que sustenta essas relações. Apesar das diferenças conceituais, todos concordam que o poder perpassa as relações sociais.

Nas bibliografias estudadas aparecem muitos meios de se exercer, atingir ou ser escolhido pelo poder. Bourdieu (1989, p. 08) pesquisou sobre o poder simbólico, exercido através dos “sistemas simbólicos: arte, religião e língua”, os quais tornam possível a integração e o consenso social sem o uso do poder físico e econômico (Bourdieu, 1989, p. 10). Baumann, com seu poder líquido, debateu a influência da individualização na sociedade contemporânea, a qual tem como técnicas de poder “a fuga, a astúcia, o desvio e a evitação [...]” (Baumann, 2001, p. 15), utilizadas em função da e para a desintegração social, um fim que dá poder nesta nova ordem mundial (Baumann, 2001, p. 18).

Foucault, com seus conceitos de poder disciplinar e poder de relações produtivas, estabeleceu uma complementariedade entre técnicas de poder repressiva, que limita e nega, e técnicas que “induz[em] ao prazer, forma saber, produz discurso” (Foucault, 1979, p. 07-08). Na mesma linha, Baumann (2001, p. 83) fala em sedução como “disfarce do livre-arbítrio, em vez de revelar-se como força externa”. Todos estes meios são influenciados pelos regimes de verdade, a que a população é submetida “pelo poder à produção da verdade e só pode-se exercê-lo através da produção da verdade” (Foucault, 1979, p. 180). Até mesmo os desejos, principalmente o sexual, e a violência – considerados meios instintivos e primitivos de se exercer o poder respectivamente – sofrem influência dos regimes de verdade.

A violência enquanto instrumento de poder se alimenta dos discursos de verdade para criar o interdito e o rejeitar através de um processo de exclusão (Santos, 1999, p. 02-03). Criam-se historicamente verdades desqualificantes nas quais pessoas ou grupos de pessoas passam a não existir enquanto sujeitos, sendo transformadas em objetos: “no caso do racismo, o princípio de exclusão assenta na hierarquia das raças [...]. No caso do sexismo, o princípio da exclusão assenta na distinção entre o espaço público e o espaço privado [...]” (Santos, 1999, p. 03), o qual também cria uma hierarquia de papéis entre homem e mulher. É um tipo específico de dominação de dissidentes, que produz um campo de forças acessado de forma muito desigual entre os envolvidos. Transforma o sujeito dominado em objeto, dependente, passivo, “isto é, não há mais ‘capacidade de autodeterminação para pensar, querer, sentir e agir’” (Albuquerque, 2019, p. 65).

Um processo de exclusão que vai se escalonando até chegar no seu extremo: “o extermínio dos judeus e dos ciganos no nazismo, a limpeza étnica dos nossos dias” (Santos, 1999, p. 04). A violência precisa ser aceita para se consolidar enquanto poder, “regimes de verdade” que explicam os motivos iniciais que levaram o dominador a aplicá-la e os motivos para os dominados aceitarem a sua nova condição sem resistir com mais violência.

Para Foucault (2008), o Estado é o maior acumulador de energia e informações que produz poder na sociedade. Se utiliza até mesmo da violência como forma de poder repressivo, quando as leis não são mais aceitas ou reconhecidas, as quais possuem o mesmo objetivo limitador (Foucault, 2008, p. 60-61), porém mais carregadas de informações, enquanto a violência se utiliza principalmente de energia. O Estado, ao se utilizar da violência, a faz com a justificativa de garantir a segurança pública de sua população ou a soberania nacional de seu território. De igual modo ao se instituir leis. No entanto, estas últimas complementam-se com verdades mais positivas e produtivas: desenvolvimento socioeconômico e cultural. Mas o que é segurança e para quem, o que é progresso e para quem faz parte de um jogo de forças entre as classes.

Os “regimes de verdade” por detrás destes objetivos e conceitos escondem as relações de força, as quais são constituintes do próprio Estado: “condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (Poulantzas, 1980, p. 148). Os interesses da classe e das frações da classe¹⁷ dominante são materializados num jogo de forças em cada aparelho do Estado – ministério, departamento, instituição. A depender de quem está na frente de um ministério, o bloco da classe dominante pode transferir partes da competência deste para outro ministério no qual o dirigente se alinha com seus interesses, entre outras estratégias de dominação: diminuir orçamento (Poulantzas, 1980, p. 153-154). O Estado não é totalmente passivo diante do poder da classe dominante – Estado coisa –, nem possui autonomia absoluta – Estado sujeito – (Poulantzas, 1980, p. 147-153). Trata-se de uma concepção de interdependência de forças, no qual o Estado tem relativa autonomia em relação aos interesses das classes e frações de classes dominantes, mas é influenciado principalmente por ela, tanto a partir de dentro como de fora.

17 Segundo Poulantzas (1980, p 146-153), a classe dominante não compõe um bloco único de interesses, até pelo seu princípio de acumulação e concorrência levam a conflitos entre uns e outros, principalmente entre o capital monopolista e não monopolista, afinal para ser monopolista tem que eliminar ou fundir empresas não monopolistas. Logo, a classe dominante é dividida em frações, as quais tentam exercer sua influência nos diversos aparelhos do Estado. Nesta disputa interna da classe dominante, o Estado consegue exercer uma certa autonomia, atuando nos vazios e na mediação destes poderes.

Segundo Poulantzas (1980), o Estado produz e reproduz internamente as mesmas relações desiguais de força existentes na sociedade. Essa reprodução ocorre, sobretudo, por meio da atuação dos servidores públicos, que levam para dentro do aparelho estatal os conflitos e interesses das classes sociais das quais pertencem ou para as quais se alinham. Em sua maioria, esses servidores fazem parte da pequena burguesia, composta por membros da classe média que, através da meritocracia e dos concursos públicos, ocupam posições estatais estratégicas. Essa classe constitui, segundo o autor, uma base importante de sustentação da ordem dominante e atua como mediadora na manutenção da hegemonia da classe dominante (Poulantzas, 1980, p. 147-178).

Mesmo quando alguns segmentos do funcionalismo estatal se colocam ao lado das classes populares, tendem a posicionar o Estado como uma instância neutra ou superior às disputas de classe, reproduzindo uma lógica de “descolonização institucional” que, na prática, acaba por dificultar a participação e a intervenção popular. Evita-se o debate sobre classe social para não tocar nas narrativas que denunciam privilégios e desigualdades, o que, implicitamente, favorece a manutenção de alianças com a classe dominante. Parte dos servidores públicos vê a si mesma como situada acima tanto das contradições do capitalismo quanto das supostas “limitações” das classes populares – estas percebidas como carentes de mérito ou capacidade. Acreditam, assim, estar oferecendo uma espécie de “receita de bolo” com sabor meritocrático, que permitiria a ascensão social daqueles considerados desprovidos de competência ou esforço individual (Poulantzas, 1980, p. 180).

Alguns servidores da política de assistência social reproduzem o moralismo da elite para com os pobres: “quase sempre o adjetivo tem como princípio desvalorizar, subalternizar os sujeitos, destituindo-o da condição de cidadão” (Couto; Yazbek; Raichelis, 2012, p. 71).

Eiró (2019) realizou uma pesquisa ao longo de três anos no município de Angico, no Ceará, com o objetivo de analisar a interação entre assistentes sociais e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). A conclusão da autora foi categórica: “a abordagem escolhida neste estudo permitiu reconhecer as representações das assistentes sociais sobre a moral dos gastos das famílias beneficiárias” (Eiró, 2019, p. 624). Embora as famílias tenham autonomia para decidir como utilizar os recursos recebidos pelo programa, as assistentes sociais da cidade elegeram quatro categorias de despesas consideradas “aceitáveis”: crianças, casa, atividades produtivas e bem-estar da mulher (Eiró, 2019, p. 625-626). Para essas profissionais, é inaceitável que o benefício seja destinado à compra de itens como motocicletas, televisores ou aparelhos de DVD.

Como discutido anteriormente, os “regimes de verdade” que sustentam as tentativas de intervenção por parte das assistentes sociais na autonomia das famílias precisam ser minimamente expostos. Recomenda-se que as mulheres sejam as responsáveis familiares do PBF (Brasil, 2022). Numa lógica linear, faz sentido gastar-se consigo mesma: empoderamento feminino. As crianças são vistas como as mais vulneráveis em situações de pobreza (Brasil, [s.d.]e), e associadas à proteção maternal das responsáveis familiares pelo PBF. A casa faz referência ao lugar de mulher, reprodução do machismo no qual estas mesmas assistentes sociais devem combater, mas fazem parte desta sociedade e delas não conseguem se dissociar nem enquanto profissionais. E, ao elegerem atividades produtivas como prioridade de gastos, estão associando ao objetivo do PBF de combater a pobreza, como se a causa desta fosse apenas pelo viés da individualidade e do esforço meritocrático. É importante ressaltar que esta pesquisa foi realizada entre 2013 e 2015 (Eiró, 2019), quando o valor médio do benefício era de R\$ 167, 56 por família e a economia brasileira estava em alta. Mas, ainda assim, as lojas de moto se espalhando pelas “cidadezinhas” do interior do Ceará eram consequências do PBF.

Existe um jogo de poder quanto a distribuição de responsabilidades entre Estado, sociedade, família e indivíduos para com os objetivos da política de assistência social e da república federativa do Brasil, entre eles o combate à pobreza e o fortalecimento de vínculos. Jogo este que caminha historicamente para a individualização desta responsabilidade. Um regime de verdade construído externamente, no qual atinge todas as políticas públicas: “eles ouvem diariamente que o que está errado em suas vidas provém de seus próprios erros, foi sua própria culpa e deve ser consertado com suas próprias ferramentas e por seus próprios esforços” (Baumann, 2001, p. 69). As pessoas consomem diariamente produtos, serviços, que produzem e interferem nos seus desejos, querer e identidade, os quais são fontes inesgotáveis e intensas de poder, associadas ao individualismo e canalizadas para organizações globais, as quais interferem na autonomia econômica e social dos países (Bauman, 2001, p. 40;51;72-73; 81;94), vide as polêmicas das *big techs* nestes últimos anos.

O individualismo é uma estratégia de poder da atual classe dominante global frente ao coletivismo associado aos Estados. É mais fácil dominar um indivíduo inferior quanto ao poder, que enfrentar um coletivo organizado. Nesta perspectiva, o indivíduo ou no máximo as famílias passam a ser responsáveis maior pelo combate à pobreza, desigualdade social, violência e violação de direitos nas quais sofrem.

No Brasil, a política de assistência social e leis de garantia de direitos de criança, adolescente, idoso, mulher, PCD, igualdade racial são instrumentos que avançam na presença

do Estado no interior das famílias. Avançam no sentido de limitar o poder dos mais fortes sobre os mais fracos dentro deste espaço, réplica da construção social deste tipo de instrumentalização do poder (Ferreira *et al.*, 2020). Existem movimentos e organizações da sociedade civil que lutaram desde o fim da ditadura para implantar estas pautas no arcabouço legal e na execução de políticas públicas. Quase sempre após um grande evento comovente, estes grupos conseguem vitórias junto ao parlamento brasileiro¹⁸. Mas esta presença do Estado no interior das famílias é vista como excessiva por alguns grupos relacionados a pautas conservadoras e insuficiente por grupos que defendem proteção social com maior participação do Estado.

Para Teixeira (2015), as práticas informais de proteção por parte das famílias em função da ausência do Estado são formalizadas através dos serviços: “a política não é vista como suporte, como ações de cuidados, de apoio às famílias, mas como mecanismo que despertará e habilitará, através do trabalho com famílias, suas funções de proteção social” (Teixeira, 2015, p. 226). São conflitos quanto ao tamanho da responsabilidade entre Estado, família, sociedade e indivíduos, onde todos participam em condições desiguais da produção, acumulação e distribuição de poder. Logo, todos têm responsabilidade de repactuar este processo, principalmente quem tem mais.

A classe alta possui tanto poder quanto o Estado, tanto externamente quanto internamente a este (Poulantzas, 1980). Quase nunca é responsabilizada pelas vulnerabilidades sociais, seja em relação aos aspectos diretamente ligados ao dinheiro – como a pobreza e a desigualdade social –, seja em relação aos aspectos relacionais, como as diversas formas de violência e violações de direitos (Couto; Yazbek; Raichelis, 2012, p. 71; Sposati, 2007, p. 441).

Mesmo quando, em pesquisas, essa mesma elite demonstra preocupação ao associar pobreza e desigualdade com o desafio da consolidação democrática do país, não se reconhece como parte do problema. Pelo contrário: “no entanto, o paradoxo surge na medida em que essa mesma elite não se vê como parte do problema e credita no Estado e na sua ‘falta de

¹⁸ Em 2014, o menino Bernardo Boldrini foi assassinado pelo seu pai, médico, e sua madrasta, através de uma superdosagem de medicamento, numa cidade pequena do interior do Rio Grande do Sul, causando enorme repercussão na mídia brasileira. Neste mesmo ano, foi promulgada a lei Menino Bernardo ou “lei da palmada”: Lei 13.010 de 2014. Esta lei reforça e deixa explícito o que já era proibido em outras normativas: criança e adolescente, sujeitos de direito e em desenvolvimento, não são objetos dos seus pais, e não podem sofrer qualquer tipo de violência física, seja qual for o regime de verdade ou legitimação social adotada para justificar, a exemplo: “palmada de amor não dói” ou “é melhor eu bater do que outro lá de fora”. A palmada para educar é crime. Comemorada pelos grupos de direitos humanos e criticada por grupos conservadores que pregam o poder total no patriarcado, seja este exercido pelo pai ou pela mãe.

vontade' boa parte da responsabilidade pela pobreza e desigualdade" (Cavalcante, 2010, p. 10).

Para Souza (2017a), o conflito entre classes é invisibilizado por meio da distorção que transforma o antagonismo estrutural em uma oposição entre um Estado corrupto e patrimonialista *versus* um mercado virtuoso. O autor chega a acusar as grandes universidades brasileiras, os meios de comunicação e os sociólogos de direita por sustentarem essa "balela" da identidade nacional: o brasileiro vira-lata e cordial, desonesto e corporal por natureza, que se apropria do Estado – exceto, é claro, a elite intelectual e do capital. Ainda segundo Souza (2017a), é possível nomear os atores por trás dos "regimes de verdade", construídos pelos campos de poder da sociedade brasileira.

É o sadismo transformado em mandonismo, como Freyre irá analisar em *Sobrados e mucambos*, que sai da esfera privada e invade a esfera pública inaugurando uma dialética profundamente brasileira de privatização do público pelos poderosos, que é o exato contrário da balela da cantilena do patrimonialismo. Afinal, no patrimonialismo de Raymundo Faoro e de Sérgio Buarque, a elite vampiresca e má está "no Estado", tornando literalmente invisível o mandonismo real, primeiro dos proprietários rurais e depois dos urbanos (Souza, 2017a, p. 35).

Os mandonismos da elite brasileira permeiam, de maneira sutil, as relações estabelecidas com os trabalhadores e usuários do CRAS, por meio dos "regimes de verdade" que moldam percepções e limitam as possibilidades de superação das vulnerabilidades sociais. Esses regimes acabam por influenciar discursos e práticas que, mesmo sem intenções explícitas, reforçam a intervenção sobre a autonomia das famílias na gestão dos recursos do PBF. Tal dinâmica reflete concepções históricas que sustentam o assistencialismo como resposta aos efeitos das desigualdades, muitas vezes centrada em uma visão que responsabiliza os indivíduos por suas condições, em vez de questionar as estruturas que produzem essas vulnerabilidades. Assim, permanece um desafio importante reconhecer e superar essas narrativas, buscando formas de atuação que promovam a autonomia e o protagonismo das populações atendidas.

A quem interessa cada uma das decisões em torno da qualidade dos serviços do CRAS e qual é o poder que as atravessa? Interessa a todos, mas a classe alta tem um interesse negativo limitado pelo medo de perder poder. Logo, vai apoiar programas e benefícios com alcances voltados apenas aos usuários, com objetivo de atuar sobre os efeitos, ou no máximo sobre as causas nas quais podem ser responsabilizadas as próprias vítimas para evitar uma repactuação de poder – a história sustenta esta afirmação. A educação, condicionalidades no

PBF, contribuem intergeracionalmente à diminuição da pobreza e desigualdade, mas “reflete a crença de que a melhoria das condições de vida dos pobres deveria vir sem custos diretos aos não pobres” (Cavalcante, 2020, p. 10).

Os milhões de brasileiros formados sem atuação na sua área¹⁹, muitos desempregados ou ganhando bem menos do que ganhariam, deve assim ser por sua culpa de ter acreditado na educação. Assim como a distribuição da riqueza produzida organizacionalmente deve pender mais para dividendos e menos para salários. A política de assistência social, principalmente através do PAIF, tem a responsabilidade de criar e/ou fortalecer mecanismos com a possibilidade de repactuar estes poderes, e assim o fará quando ofertar serviços não apenas aos usuários, mas principalmente aos cidadãos, com respostas não apenas aos efeitos, mas às causas.

Os campos de poder da sociedade brasileira são relativos e relacionais: produzidos, estocados e acessados por todos, relativos em intensidade a depender de quem, em qual momento e espaço. Características evidentes principalmente na distribuição, realizada através de processos de desigualdade e exclusão, os quais são materializados nos territórios.

3.2 As (des)proteções sociais que materializam os territórios

Segundo Raffestin (1993), o território não é apenas um espaço geográfico, mas uma produção social que emerge das interações entre o espaço físico e as dinâmicas sociais que nele se desenrolam. No caso do CRAS, o território constitui um campo de poder, onde as disputas entre diferentes grupos sociais (usuários, trabalhadores, gestores e a sociedade) influenciam a definição da qualidade dos serviços públicos.

Tanto a política como os autores pesquisados concordam que as relações sociais produzem e fazem parte do território (Brasil, 2005; Brasil, 2024a; Raffestin, 1993; Santos, 2006). Território compreendido na sua existência material e social (Santos, 2006, p 38-39) como um sistema de objetos e ações (Santos, 2006, p. 12-13;24;39), ou como um sistema tridimensional entre sociedade, espaço e tempo (Raffestin, 1993, p. 160). Todos os objetos

¹⁹ Fica evidente o descompasso entre a oferta e procura por profissionais de nível superior, quando se confronta dados do Censo do IBGE de 2022 *versus* dados do Ministério do Trabalho – Rais –, dados relativos ao estoque de emprego formal em 31/12/2022. Os dados são: 331.793 administradores ocupados frente a 4.077.666 formados; 88.402 advogados ocupados frente a 2.467.521 formados; 102.684 assistentes sociais ocupados frente a 389.182 formados; 91.894 psicólogos ocupados frente a 597.701 formados. No caso de administradores, existem sobreposições com outras profissões para ocuparem cargos de diretores e gerentes, estes cargos somam 1.832.782 vagas ocupadas. O mercado pede: estudem! Mas não absolve nem de longe a mão de obra formada, a não ser para algumas ocupações, conforme um momento de transição, em que não demora muito e começa a sobrar mão de obra, a exemplo das ocupações hoje relacionadas à tecnologia.

postos no espaço, sejam eles produzidos pelos homens ou relativos à natureza, sofrem influência das relações sociais, inclusive o próprio homem. E ao sofrer influência, este tem seu valor simbólico e utilização funcional alterados.

Objetos como produtos das relações sociais possuem valor relativo ao espaço sócio temporal (Raffestin, 1993, p. 225;251; Santos, 2006, p. 27). Os produtos fabricados pelos homens têm aparência, utilização e importância distintas conforme o país e o período da história. E, ao ser distinto, modifica e é incorporado pelo território de forma diferente (Santos, 2006, p. 44): a utilização e a composição da frota de automóveis na Índia é diferente da China, assim como do Brasil, exigindo toda uma geografia de cidades de acordo com estes objetos. Os carros chineses democratizaram a concepção de *status* e exclusividade e alteraram o valor do petróleo enquanto insumo para o deslocamento: “o mesmo objeto, ao longo do tempo, varia de significação” (Santos, 2006, p. 62). A geopolítica do poder dos insumos de locomoção está se direcionando aos países que possuem estoque de lítio, componente das baterias dos carros elétricos. Até quando? A inovação é um produto das relações sociais de poder e modifica totalmente os territórios e as próprias relações ao materializar valores subjacentes destes objetos, os quais sequer são totalmente previstos pelos seus criadores.

As tecnologias comunicativas modificaram as relações sociais e os territórios. O mundo cabe na palma de uma mão. Mercadorias, informações e sentimentos – inclusive o de pertencimento – circulam pelo planeta, rompendo com limites geográficos. Através destas tecnologias, o conceito de multiterritorialidade se materializa:

[...] com o novo aparato tecnológico-informacional à nossa disposição, de uma multiterritorialidade não apenas por deslocamento físico como também por “conectividade virtual”, a capacidade de interagirmos à distância, influenciando e, de alguma forma, integrando outros territórios (Haesbaert, 2005, p. 6785).

Com o mundo virtual, tem comunidades para todos os tipos de gostos, com pessoas de diferentes nacionalidades em sua composição, regras de convivência próprias e objetivos claros quanto a outras comunidades, se sobrepondo aos interesses e legislações dos países. Algumas delas são comunidades de intimidades de temores, ansiedades e ódios criadas pelas tecnologias das modernidades líquidas (Baumann, 2001, p. 38). Promovem o machismo, racismo e outros sistemas opressores a serem combatidos pelos serviços do CRAS.

As organizações poderosas produzem o território, e, através de um processo de simetria e dissimetria, alteram os seus limites (Raffestin, 1993, p. 29;152;169). O Estado,

através de seu poder regulador, não está sozinho na produção do território: as grandes empresas, através do processo de competição e globalização, modificam a funcionalidade e a simbologia dos territórios onde possuem unidades físicas ou onde seus produtos e serviços chegam. Estas empresas conseguem influenciar até a pirâmide demográfica, preferindo a imigração em detrimento da natalidade: é mais barato e rápido conseguir mão de obra qualificada, gerando conflito com a estratégia conservadora do Estado em preferir a natalidade que não modifica a composição sociocultural de sua população (Raffestin, 1993, p. 77;79).

Mas é através dos “regimes de verdade” materializados em seus produtos e serviços, ou da transmissão dos valores de sua cultura organizacional do empregado até sua respectiva família e comunidade que elas conseguem expandir seus territórios de influência. A política de assistência social pouco aborda o poder das organizações privadas sobre as vulnerabilidades sociais. Tem-se referência a empresas ao se falar do trabalho em rede, não se aprofundando em qual seria o papel delas (Brasil, 2005, p. 48).

O componente social materializa o território através de um processo de formação de redes, com seus nós e tessituras (Raffestin, 1993, p. 150-151). Os limites geográficos do território social são impostos pelo jogo do poder, no qual se faz necessário “cartografar os efeitos produzidos pelo poder” (Brasil, 2024a, p. 34). A tessitura exprime o alcance deste poder e o tamanho do território. Os nós são os atores ligados em redes através de sentimentos, desejos, necessidades e objetivos em comum, postos em decisões que vão materializar o território (Raffestin, 1993, p. 150). Um mesmo ator (nó) pode fazer parte de mais de uma rede, compondo multiterritórios entre diferentes redes ou entre um território social e um território físico delimitado pelo Estado. Fisicamente não é possível existir uma intersecção de territórios, mas socialmente sim. As redes de proteção e desproteção são territórios sociais, as quais coexistem e se interseccionam entre si, dentro de um mesmo município ou entre municípios, estados e países. Um mesmo usuário do CRAS pode fazer parte de uma rede de desproteção misógina – território virtual – e uma rede de proteção contra a fome na favela onde reside – território físico.

Para a política nacional de assistência social, as redes de proteção têm por objetivo o fortalecimento da política e o combate às vulnerabilidades e riscos sociais através da sinergia de esforços entre os mais diferentes atores coordenados pelo Estado (Brasil, 2005, p. 47). A política foi e é marcada pela “superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos” (Brasil, 2005, p. 47). Para tanto, trabalhar em rede é uma estratégia de eficiência. Mas também uma estratégia de eficácia quanto à proteção às famílias

ao inseri-las em serviços integrados das mais diferentes políticas públicas, ou ao promover as redes de solidariedade entre vizinhos através do PAIF (Brasil, 2009b; Brasil, 2012a; Mioto, 2015, p. 129). Por outro lado, a gestão territorial do CRAS por proximidade é criticada por alguns, por isolar os usuários do restante da sociedade (Couto; Yazbek; Raichelis, 2012, p. 74). As vulnerabilidades são produzidas não apenas nos bairros onde existem concentrações de pessoas nestas situações, muitos menos a sua desconstrução se dá apenas por estes indivíduos. Faz-se necessário responsabilizar a elite, principalmente na intersecção de acumulação de poder: homem, branco, hétero, rico e multiterritorialista.

Na prática, a política de assistência social adota o conceito material de território, enquanto sinônimo de espaço físico, delimitado geograficamente pelo Estado (Paim, 2023, p. 202; Glória, 2011, p. 17). Apesar de as normativas conceberem território também no sentido social, principalmente a partir das contribuições do geógrafo brasileiro Milton Santos. Existe um esforço para compor redes de proteção para os mais diferentes públicos quanto aos serviços do CRAS, porém estas redes se limitam ao território do município e são compostas por instituições públicas, sem a presença dos demais atores com poder de influenciar as vulnerabilidades a serem combatidas, ou seja, sequer os usuários participam das redes formadas para eles (Souza, 2017b, p. 156; Viudes, 2016, p. 93).

As vulnerabilidades sociais a serem combatidas pelos serviços do CRAS são produzidas pelas relações sociais e pelo seu acesso excludente e desigual ao poder. Este processo se materializa nos territórios. A concentração territorial de pessoas em situação de vulnerabilidade social perpetua a pobreza e fragiliza vínculos (Couto; Yazbek; Raichelis, 2012, p. 74; Souza, 2017b, p. 44-45). Aumenta-se a distância espacial e relacional entre pessoas com poderes muito diferentes, assim como seus “regimes de verdade” que materializam a vida cotidiana. Historicamente, a passagem das casas grandes e senzala para sobrados e mucambos concretizou este distanciamento nas grandes cidades brasileiras:

Quando a paisagem social começou a se alterar, entre nós, no sentido das casas-grandes se urbanizarem em sobrados mais requintadamente europeus, com as senzalas reduzidas quase a quartos de criado, as moças namorando das janelas para a rua, as aldeias de mucambos, os “quadros”, os cortiços crescendo ao lado dos sobrados, mas quase sem se comunicarem com eles, os xangôs se diferenciando mais da religião Católica do que nos engenhos e nas fazendas, aquela acomodação quebrou-se e novas relações de subordinação, novas distâncias sociais, começaram a desenvolver-se entre o rico e o pobre, entre o branco e a gente de cor, entre a casa grande e a casa pequena. Uma nova relação de poder que continua, entretanto, a ser principalmente o dos senhores, o dos brancos, o dos homens. Maiores antagonismos entre dominadores e dominados. Entre meninos criados em

casa e moleques criados na rua (sem a velha zona de confraternização entre as duas meninices que fora a bagaceira nos engenhos). Entre a dona de casa e a mulher da rua (Freyre, 2013, p. 19).

Freyre descreve com alguns detalhes a desigualdade social, tanto material como relacional, produzida pelo processo de absolvição da escravatura brasileira. Os efeitos adversos do remédio para o mal da época foram a favelização, em que os escravos libertos não tinham para onde ir. Mas o que o assustou foi o quase fim da “democracia racial, do homem cordial, do encontro dos contrários”, identidade nacional criada por Freyre ao analisar o período da escravidão e posterior (Souza, 2017a, p. 21). Naquela época, muitos escravos (as) eram como se “fosse da família”, alguns eram filhos das escravas com seus senhores, nascendo daí o conceito da democracia racial pela miscigenação, conceito criticado pelos sociólogos contemporâneos²⁰. Freyre já temia o mal do distanciamento entre ricos e pobres no processo de transformação das casas-grandes para sobrados e das senzalas para mucambos.

Nos limites geográficos das casas grandes e senzalas concentravam-se todo o poder simbólico e funcional que materializava em si um território nação (Freyre, 2003, p. 35-41). A segurança, educação, saúde, trabalho, transporte, cemitério, bancos, leis, política e religião eram oferecidas e exercidas pelo patriarca: “O chefe da família e senhor de terras e escravos era autoridade absoluta nos seus domínios, obrigando até ‘El Rei’ a compromissos, dispendo de altar dentro de casa e exército particular nos seus territórios” (Souza, 2017a, p. 29). O reconhecimento ou não de filhos com as negras escravas dependia do patriarca em si e sua necessidade de aumentar seu poder sobre os demais escravos e até mesmo sobre seus filhos e esposa; muitos destes filhos mestiços eram utilizados como segurança, criando uma divisão social perversa e iniciando aí o racismo de negro caçando negro (Souza, 2017a, p. 35). A família e a sexualidade são características marcantes da escravatura brasileira. Nasce deste período o poder do racismo e do patriarcado materializado em território, no qual a ditadura da intimidade ou casos de família se encerram em si (Teixeira, 2015, p. 225), tanto como problema quanto solução.

Na passagem de senzala para os mucambos, os pobres libertos passam a ter um território para chamar de seu, longe do poder absolutista dos patriarcas donos de escravos. Liberdade alcançada pelo preço da piora das condições de vida, tanto material quanto

20 Para alguns pesquisadores, o que existiu foi um estupro de mulheres negras e escravas com os objetivos de: satisfação sexual; venda de filhos mestiços; controle físico e simbólico sobre a população negra a qual passava a ser perseguida pelo capataz filho mestiço; e a diminuição do poder dos filhos “legítimos” e da esposa. O incentivo à miscigenação continuou após a escravidão, mas foi neste período que ele foi gestado enquanto solução social.

relacional: casas menores, fome, desemprego, competição com brancos europeizados, distanciamento entre ricos e pobres e a monoparentalidade (Souza, 2017a, p. 40;47). Com a chegada das máquinas e dos europeus, uma nova rede de poder se forma, excludente principalmente aos homens negros, os quais “restavam os interstícios do sistema social: a escória proletária, o ócio dissimulado ou a criminalidade fortuita” (Souza, 2017a, p 48), e para as mulheres negras sobravam os serviços domésticos rejeitados pelas europeias, fato que as colocavam como referência em estabilidade financeira e social de suas famílias. Este sistema de exclusão e desigualdade permanece até hoje na sociedade brasileira, materializando territórios físicos e virtuais através de uma complexa rede de proteção e desproteção, que colocam em disputa não só os serviços e recursos do CRAS, mas até mesmo o conceito de qualidade destes mesmos serviços.

3.3 A qualidade como um processo relacional

A qualidade dos serviços do CRAS é, portanto, um conceito relacional, que envolve não apenas a execução e/ou resultado dos serviços, mas também a percepção que os usuários, trabalhadores e cidadãos têm sobre eles. A percepção, execução e resultado são fortemente influenciados pelas dinâmicas de poder presentes no território. A qualidade em serviços está relacionada à capacidade de atender às necessidades e expectativas dos usuários (Juran, 2017; Las Casas, 2008), mas também dos trabalhadores e cidadãos (Camisón; Cruz; González, 2006; Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000). Essas expectativas e necessidades não são uniformes. Elas variam conforme o contexto social, econômico e político nos quais os diferentes grupos de interesse estão inseridos. Esta variação modifica não só a percepção de qualidade por determinado grupo, mas o seu conceito e a sua consequente materialização na execução e resultado dos serviços.

A satisfação e confiança depositada no governo e nas instituições públicas influenciam a percepção da qualidade dos serviços pelos usuários, e principalmente, pelos cidadãos (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000, p. 28-31). A economia pode apresentar bons resultados, com desemprego baixo e redução das taxas de violência, indicadores socioeconômicos que racionalmente indicam progresso no país. No entanto, os “regimes de verdade” estabelecidos por grupos de interesse e potencializados pelas tecnologias comunicativas promovem comunidades de oposição em que os sentimentos de pertencimento se sobrepõem à razão (Baumann, 2001). No Canadá, pesquisas que comparavam a satisfação de serviços similares

entre a iniciativa privada e o governo revelaram o viés político da percepção, prejudicando os serviços públicos (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000).

A satisfação e a concepção de qualidade dos serviços do CRAS são influenciadas pela posição social, econômica e cultural dos usuários (Mioto; Dal Prá, 2015, p. 150). Já foi debatido o viés de gratidão que tende a elevar a satisfação dos usuários (Pinto, 2019), relacionada diretamente à representação que estes fazem de si mesmos, da política e dos serviços: “mais uma ajuda mesmo” (Freitas, 2014, p. 90; Pinto, 2019, p. 83). Assim sendo, prevalecem ditados populares: “de graça, tudo que vem é lucro”. Essa concepção surge do assistencialismo; instrumentalização histórica da política pela elite, com foco nos sintomas, oferecendo “ajudas” pontuais para combater as vulnerabilidades sociais, principalmente as materiais. A urgência da fome e de outras privações materiais faz do PBF e Benefícios Eventuais os preferidos pelos usuários em detrimento dos serviços, eles não acreditam diante deste cenário na possibilidade de repactuar seu valor social (Brasil, 2017, p. 20), e a ajuda material de programas públicos passa a ser visto pelos mesmos como o reconhecimento de suas necessidades pela sociedade (Eiró, 2019, p. 617).

Muito dos usuários do PAIF e SCFV estão participando para não perder a “bolsa” ou como punição pelo descumprimento de condicionalidades (Freitas, 2014, p. 87), ou por outros motivos que diferem dos objetivos normatizados. As atividades desenvolvidas nestes serviços são vistas pelos usuários e cidadãos como “ajuda” para acessar direitos, para cuidar das crianças, adolescentes, PCDs e idosos ou para acessar renda através de trabalhos pontuais realizados dentro do CRAS e/ou centros de convivência (Brasil, 2017). Estes resultados imediatos até podem acontecer, mas o fortalecimento de vínculos é o principal resultado para estes serviços, o qual os distingue e qualifica. Se a família possuísse vínculos fortes internamente ou externamente para com sua rede de proteção – família extensa, amigos, educação integral, empresas, instituições financeiras – combateria as causas e evitaria que o PAIF e o SCFV fossem utilizados para os fins acima. Por outro lado, “transferiria” para estes atores, e não somente à família, a responsabilidade da produção e solução para as vulnerabilidades sociais, ou seja, exigiria uma nova repactuação social de poder e este movimento assombra quem já está lá.

A disputa pelo conceito de qualidade dos serviços do CRAS envolve os “regimes de verdade” em torno das vulnerabilidades sociais, os quais são evidenciados em dualismos debatidos nesta pesquisa: efeitos e/ou causas; prevalência de interesses econômicos e/ou social; serviços e/ou programas e benefícios; usuário e/ou cidadão; qualidade como insumo, processo, resultado e/ou impacto; antes, durante e/ou após a experiência do serviço; soluções

para as vulnerabilidades responsabilizando a família, Estado e/ou sociedade; resultado como fortalecimento de vínculos, acesso a direitos, desenvolvimento de competências relacionais e/ou provisões materiais. Estes dualismos dividem trabalhadores, gestores, usuários e cidadãos. Acertar a distribuição de poder entre eles ou escolher um que mais represente a qualidade dos serviços do CRAS é um processo relacional e disputado.

3.4 A participação e adesão dos usuários

A adesão dos usuários aos serviços do CRAS é um dos elementos cruciais para a determinação da qualidade desses serviços. Principalmente quanto às atividades coletivas ou o acompanhamento familiar, os quais são realizados em mais de um atendimento. O número de usuários participando do primeiro encontro pode diferir bastante dos participantes do último encontro, em função de abandono ou de infrequência nas atividades. Esta variação afeta a qualidade em seu conceito vinculado ao processo – satisfação quanto à experiência da execução –, assim como vinculado ao resultado – fortalecimento de vínculos. O usuário evadido teve seu vínculo fragilizado ou rompido com o serviço e com os demais do grupo, justamente o contrário do resultado que qualifica estes serviços.

Os motivos desta não adesão podem ser pessoais ou relativos à insatisfação quanto ao serviço: atividades sem sentido (Freitas, 2014), conflitos com os trabalhadores, entre os usuários, metodologia cansativa – muitos encontros, revolta ou frustração quanto ao motivo inicial para estar no serviço. Muitos usuários participam com medo de não perder a “bolsa”, acreditando ser uma punição pelo descumprimento de condicionalidades, táticas utilizadas pelos gestores e trabalhadores para as quais muitos dos usuários acreditam ser positivas: eles apoiam esta adesão punitiva ao PAIF ou SCFV (Freitas, 2014, p. 95). As condicionalidades do PBF são relativas à educação e à saúde, e não envolvem participação em serviços da política de assistência social. No mais, devem ser vistas como um incentivo ao acesso a estes direitos e não como obrigatoriedade punitiva, pois as famílias têm o direito de recorrer e pedir proteção junto ao coordenador do PBF, revertendo o descumprimento e/ou interrompendo os efeitos sobre o benefício por um período futuro mesmo em descumprimento.

Os “regimes de verdade” que causam vulnerabilidades sociais são os mesmos que impedem a participação dos usuários em serviços que visam combater as mesmas. O individualismo e a meritocracia fazem as pessoas se acharem culpadas e competirem entre si mesmos em contextos de extremo sofrimento e privações; “A oposição entre o ‘pobre honesto’ e o ‘pobre delinquente’ rasga praticamente todas as famílias e torna muito difícil a

existência de formas de solidariedade de classe na ‘ralé’” (Souza, 2017a, p. 49). Este moralismo meritocrático faz com que os próprios usuários se representem entre bons e maus (Freitas, 2014, p. 121): por óbvio o mal é sempre o outro, o diferente, o drogado.

PN1: Eu disse esses dias: Eu não vou vir mais. Porque nunca tem passagem. Pra gente eles não dão. Eles dão pra aqueles drogados. A gente precisa, pra gente que precisa eles não dão, mas pros drogado aí...

PN2: Sempre foi assim, eles só dão pros drogados, os bêbados, os que fumam. Eles vêm, pegam rancho e dão comida pra bêbado vende e a gente que precisa, a gente não tem (Freitas, 2014, p. 122).

O individualismo e até mesmo as identidades representativas dificultam a solidariedade cidadã para compartilhar objetivos comuns diante das vulnerabilidades (Baumann, 2001, p. 102). Cria-se oposições entre bons e maus, nós contra eles. Até existem movimentos coletivos, objetivos compartilhados, circunscritos a comunidade de intimidades, voltadas contra os inimigos em comum (Baumann, 2001, p. 38). O sentimento de pertencimento é visceral, mobiliza, cria-se paixões, dá um poder imenso a quem fala as palavras do grupo, vide estratégias utilizadas por políticos para serem representantes destas comunidades radicais que só aumentam na contemporaneidade (Bourdieu, 1989, p. 124). O desafio é fazer com que as pessoas se sintam representadas pelo todo, pela mediação e adição de pautas. Para Bauman (2001, p. 36), as pautas que emergem destas comunidades não são aditivas, no máximo cria-se uma lista de intenções que acabam competindo entre si e jamais se fundindo num único objetivo que agrada a todos. Em resumo, o mesmo mecanismo de poder que forma coletividade, assim o faz até um limite, e depois promove sua desconstrução pelo choque interno de individualidades ou externo com outras comunidades tão unidas quanto dure.

Os efeitos das vulnerabilidades possuem tanto poder para promover individualidades quanto as causas das mesmas, debatidas acima. Os sofrimentos geram um sentido de emergência para se livrar da situação e dos concorrentes pelos recursos escassos. Neste cenário sequer existe a possibilidade de se mobilizar diante das injustiças sociais, e quando acontece são reações imediatas, individualizadas, a-históricas, carregadas de sentimento de revolta, sem planejamento (Pinto, 2019, p. 44). A demora pelos resultados coletivos faz surgir o sentimento mais perigoso para o trabalho social que pretende ser uma experiência de produção coletiva: o fatalismo (Brasil, 2017, p. 16). As vulnerabilidades são creditadas ao destino de Deus, situações para as quais não se pode fazer nada, apenas aceitar e carregar sua cruz. A intersecção do individualismo com fatalismo diante das vulnerabilidades é uma

realidade dos usuários da política de assistência social (Pinto, 2019, p. 49), a qual contribui para a baixa adesão dos usuários.

A participação de alguns segmentos de usuários é afetada pela invisibilidade e imagem do CRAS para com eles e vice-versa, que, por sua vez, está intimamente ligada ao contexto territorial e às relações de poder. Homens, pessoas da classe média e alta, são minorias entre os usuários do CRAS. A predominância de mulheres entre as usuárias e trabalhadoras da política invisibiliza os homens e o masculino em um espaço que busca fortalecer os vínculos entre os gêneros (Barbosa, 2013, p. 35). Essa feminização pode ser compreendida como um reforço e/ou consequência do patriarcado no qual a política deveria combater, mas traz para dentro. Neste contexto, a imagem do CRAS fica associada ao lugar de cuidado e vulnerabilidade, características femininas por natureza patriarcal, em que os homens “invulneráveis” devem ser encaminhados à política do trabalho (Barbosa, 2013, p. 51). De igual modo o CRAS é visto pela sociedade como lugar de pobre (Sposati, 2007, p. 441), logo inacessível às pessoas de classe média e alta, num espaço que se pretende o fortalecimento de vínculos entre classes. As relações de poder no território dificultam a participação destes segmentos de usuários, inviabilizando o resultado qualificador dos serviços do CRAS.

Foucault (2008) nos lembra que o poder não é algo imposto de cima para baixo, mas uma força relacional que emerge das interações entre os indivíduos e grupos sociais. No contexto do CRAS, esse poder se manifesta nas relações de influência sobre a maneira como os serviços são percebidos e, principalmente, como são apropriados pelos usuários, levando-os a aderir as atividades continuadas e encaminhamentos. As relações de poder no território do CRAS não são fixas, mas estão em constante negociação e disputa, refletindo as tensões sociais, culturais e políticas que permeiam a sociedade.

3.5 A Influência dos atores externos no processo de qualidade

Todos os sujeitos, organizações e suas relações de poder afetam direta ou indiretamente a qualidade dos serviços do CRAS. Estejam estes sujeitos e organizações presentes fisicamente ou virtualmente nos territórios do CRAS, seus usuários e cidadãos. O fortalecimento de vínculos depende dos “regimes de verdade” que se aproximam destas relações (Bourdieu, 1989, p. 142-146; Foucault, 1979, p. 180). Dificilmente ocorrerão vínculos fortes entre pessoas heterossexuais e homossexuais, caso valores homofóbicos sejam disseminados por agentes com poder de influência sobre os primeiros; o mesmo se aplica ao racismo, machismo e demais sistemas de exclusão social. Esses valores, que inibem ou

promovem, enfraquecem ou fortalecem relações, e são veiculados por meio de recompensas ou punições nas principais instituições consideradas fundamentais na vida das pessoas: família, igreja, escola e trabalho (Souza, 2017a, p. 27). Para fortalecer vínculos, os serviços do CRAS precisarão mediar tais relações e os valores subjacentes a elas.

Os temas a serem trabalhados em atividades do PAIF e do SCFV são sensíveis a divisões políticas e ideológicas (Brasil, 2012a, p. 31-33), principalmente em campanhas, eventos comunitários e palestras que possuem um alcance maior de público. São temas quanto às vulnerabilidades sociais: pobreza, desigualdade social, patriarcado, racismo, etarismo, enfim tudo que provoque o enfraquecimento das relações. Quanto mais mediador e com maior alcance de público o conteúdo destes temas forem, mais visível será a influência dos atores externos quanto a qualidade dos serviços: mais reações contra e a favor existirão. Campanhas com conteúdo apenas informativo sobre direitos não induzem reflexões críticas e alterações de valores em profundidade, não desmistificam preconceitos (Brasil, 2012a, p 39). Por que um grupo misógino irá se preocupar com os serviços do CRAS se estes mesmos não têm poder nenhum de combater a misoginia, quando incomodar eles reagem. Logo, a quantidade e diversificação dos atores externos com possibilidade de influenciar a qualidade dos serviços do CRAS depende do nível de qualidade destes mesmos serviços, o qual passa primeiro pela capacidade de mediar as influências internas.

A compreensão e atitude para enfrentar as vulnerabilidades sociais passam por decisões vinculadas a prefeito, vereadores, gestores e conselheiros da política, de igual modo na esfera estadual e nacional. Os vínculos precisam ser fortes entre eles, de tal modo que as decisões sejam negociadas, compreendidas, aceitas e praticadas por todos. A participação de todos nas decisões mais importantes da política é promovida pelos conselhos municipal, estadual e nacional de assistência social, com representações paritárias entre governo e sociedade civil: usuários, entidades e trabalhadores (Brasil, 1993). Além dos conselhos, existem as comissões intergestores bipartite (esfera estadual) e tripartite (esfera nacional), espaços para representantes do governo das diferentes esferas se alinharem quanto a assuntos financeiros, técnicos e operacionais (Brasil, 2013c). O diálogo interno é incentivado por estes mecanismos de poder, mas os interesses políticos e ideológicos podem boicotar uma campanha com o objetivo de combater o machismo, principalmente da parte de prefeitos e vereadores que possuem o interesse de manter o *status quo* da sociedade patriarcal do qual os elegeram.

A qualidade dos serviços do CRAS, portanto, não é apenas uma questão de processos administrativos ou técnicos, mas também de relações de poder e disputas que acontecem no

território. O fortalecimento de vínculos, que é central para a atuação do CRAS, é um exemplo claro de como as dinâmicas de poder moldam a qualidade do serviço prestado e como ela é percebida pelos usuários, trabalhadores e gestores.

4 CONCEITOS E ATRIBUTOS DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CRAS: ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS E DINÂMICAS DE PODER ENVOLVENDO USUÁRIAS E TRABALHADORAS

As perspectivas sobre o que constitui um serviço de qualidade no CRAS não se restringem a aspectos técnicos ou operacionais. Elas envolvem questões ideológicas e políticas que, muitas vezes, são moldadas pelas percepções de poder e pela luta por recursos, acesso e reconhecimento entre os envolvidos. O conceito de qualidade se configura, assim, como uma arena de disputa onde diferentes lógicas de atuação se confrontam: uma que visa a garantia dos direitos, fortalecimento de vínculos e a promoção da autonomia, e outra que foca na resolução imediata das vulnerabilidades, mais voltadas à garantia de renda e provisões, ou com uma abordagem mais assistencialista.

Nesta seção, serão apresentadas e analisadas as perspectivas dos usuários, trabalhadores e gestores quanto a qualidade dos serviços do CRAS. Os quarenta e cinco (45) usuários e doze (12) trabalhadores e gestores dos CRAS de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica responderam os questionários, fizeram escolhas e atribuíram importância aos atributos de qualidade. Nas entrevistas, contextualizaram qual característica dos serviços mais impactam em suas vidas. Os trabalhadores e gestores responderam sobre as dinâmicas de poder no território que impactam a oferta com qualidade dos serviços. Deram exemplos de sujeitos e instituições que interferem na demanda espontânea, busca ativa, adesão e composição do público atendido e na efetividade dos encaminhamentos. Usuários, trabalhadores e gestores têm perspectivas diferentes quanto à qualidade dos serviços, e dinâmicas de poder no território interferem no resultado final sobre a qualidade.

A seguir, serão apresentados os resultados da pesquisa, que identificaram as principais perspectivas sobre o conceito de qualidade em cada um dos municípios analisados. A análise empírica também destaca como essas perspectivas refletem e são influenciadas pelas relações de poder, pelos discursos sobre as vulnerabilidades sociais e os territórios onde os serviços são ofertados. De início, serão apresentados indicadores socioeconômicos que refletem as vulnerabilidades sociais presentes nos territórios dos 3 CRAS desta pesquisa.

4.1 Indicadores de vulnerabilidade social de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica

O diagnóstico sócio territorial é um dos instrumentos a ser utilizado pelos CRAS para ofertar serviços com qualidade. Precisa-se conhecer os usuários e as vulnerabilidades sociais

presentes no território. Este conhecimento permite atender o público que mais necessita, com abordagem mais adequada ao contexto, para se atingir os objetivos e impactos sociais normatizados para os serviços, entre eles reduzir as vulnerabilidades sociais (Brasil, 2009c).

Nas entrevistas com as trabalhadoras foi questionado *como o CRAS faz a gestão sócio territorial?* As respostas foram analisadas no capítulo 4.4.1. Este capítulo tem por objetivo uma breve caracterização dos 3 municípios desta pesquisa. Foram selecionados alguns indicadores que fazem interface com o conceito de vulnerabilidade social posto na política nacional de assistência social:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2005, p. 33).

Metade da população de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica se encontram em vulnerabilidade quanto aos indicadores demográficos (tabela 3). Crianças, adolescentes, idosos, pessoas do sexo feminino e pessoas negras são prioritários no atendimento do CRAS. Este público corre mais riscos de sofrer violências e preconceitos. O adulto centrismo, etarismo, machismo e racismo precisam ser combatidos pelo Paif e SCFV, principalmente em ações coletivas como palestras, campanhas e eventos comunitários. Nos três (3) municípios a realidade é muito parecida. Terra Rica é mais idosa, feminina e negra, logo mais vulnerável nestes indicadores. Guairaçá tem mais criança e adolescente.

Tabela 3 – indicadores demográficos dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa - Censo 2022

Indicador	Alto Paraná	Guairaçá	Terra Rica
População	13909	6587	14842
Crianças e Adolescentes	3430	1627	3482
% Crianças e Adolescentes	24,66	24,70	23,46
Idosos	2587	1136	2894
% Idosos	18,60	17,25	19,50
População Feminina	7058	3324	7553
População Masculina	6851	3263	7289
% População Feminina	50,74	50,46	50,89
População Branca	7383	3138	6929
População Negra (Preta + Parda)	6398	3416	7755
População Amarela	117	33	144

População Indígena	11	0	14
% População Negra	46,00	51,86	52,25

Fonte: Brasil (2026a).

A fragilidade de vínculos de afetividade quanto a nascimento, óbitos, casamentos e divórcios deve compor o diagnóstico dos CRAS e estratégias de atendimentos. Guairaçá oferta o Paif grupo de gestantes, com boa aceitação e compartilhamento de experiências entre as usuárias (trabalhadora 3²¹, Guairaçá, 2026). “A chegada de um novo membro ou a partida de outro, gera uma nova fase no ciclo de vida familiar que envolve alegrias, tristezas, expectativas, dúvidas, novos aprendizados e novas exigências.” (Brasil, 2018b, p. 23) São momentos que o risco para violência e violação de direitos aumenta, inclusive na gestação (Ferreira *et al*, 2020, p. 220-221). A intersecção do momento do divórcio com o patriarcado machismo e outras variáveis envolvidas no contexto da relação aumenta consideravelmente a possibilidade de feminicídio, frases como “se não for minha não será mais de ninguém” é comum na cena machista brasileira.

Nos três (3) municípios desta pesquisa a quantidade de óbitos por ano se aproxima dos nascimentos, assim como os divórcios do casamento (tabela 4). Nascimentos e óbitos são situações cobertas pelo benefício eventual ofertado na política, principalmente nos CRAS. Logo, estes números expressam diretamente o tamanho da demanda quando em composição com outras situações de vulnerabilidade, como, por exemplo, pobreza. Terra Rica também se encontra mais vulnerável em relação aos indicadores do registro civil, óbitos quase se igualando a nascimentos, assim como divórcios em relação aos casamentos, o número de divórcios em Terra Rica é duas (2) vezes superior a Alto Paraná, município de porte populacional equivalente. Os divórcios não necessariamente precisam ser momentos de sofrimento, mas sim, podem representar o fim de um casamento abusivo, ou pior, o início de um processo que culmina no feminicídio.

Tabela 4 – indicadores do registro civil dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa - 2022

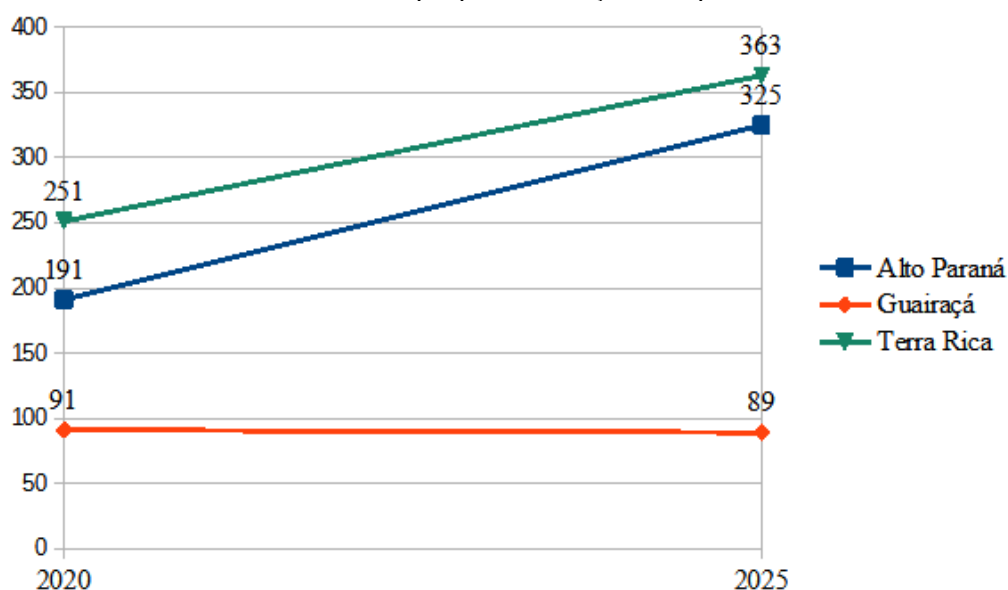
Indicador	Alto Paraná	Guairaçá	Terra Rica
Nascimentos por local de residência da mãe	171	104	167
Óbitos	117	67	158
Casamentos	63	23	72
Divórcios	25	0	59

Fonte: Brasil (2026b).

21 Entrevista na data de 26/06/2025 com a trabalhadora 3: mulher, de 30 a 59 anos, com pós-graduação, trabalha há mais de 10 anos na política de assistência social municipal

A violência contra mulher precisa ser prevenida pelos serviços do CRAS (Brasil, 2012a). Os vínculos familiares, comunitários e sociais precisam ser fortalecidos, para que homens ao terem conflitos com mulheres os resolvam no diálogo. Em Terra Rica e Alto Paraná ocorreu aumento expressivo no número de violências contra as mulheres entre os anos 2020 e 2025 (figura 1). A Gestão sócio territorial dos CRAS envolvidos precisa proceder busca ativa destas mulheres e de toda as pessoas no entorno delas, em contra referência ao trabalho social a ser realizada pela equipe da Proteção Social Especial. Se são mulheres com filhos, provavelmente estes também são vítimas de violência, ou no mínimo conviveram em “um lar onde as agressões e violências tornam-se forma privilegiada de resolução de conflitos” (Ferreira *et al*, 2020, p. 80). O Paif, através do fortalecimento de vínculos comunitários, precisa criar condições para que as mulheres consigam sair de uma relação abusiva com o menor sofrimento possível: entre estes meios se destaca o trabalho.

Figura 1 – Crimes tipificados como violência contra mulher nas delegacias envolvendo vítimas dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa – evolução 2020 para 2025



Fonte: Paraná (2026).

Os CRAS precisam pautar na comunidade a necessidade de criar condições de trabalho e renda para mulheres, principalmente as vítimas de violência. A mediação de vagas de trabalho e o debate de direitos trabalhistas é com a política do trabalho, a gestão sócio territorial do CRAS deve ser articular com tal política. Mas o CRAS deve pautar os valores adjacentes as relações trabalhistas: as vulnerabilidades relacionais são objeto do Paif e do SCFV. São pautas sociais nas relações trabalhistas: critérios sociais no processo de seleção,

horizontalidade de gênero na distribuição de poder posto nos cargos gerenciais, igualdade salarial, ambiente de trabalho livre do machismo.

Os homens possuem muito mais vagas de trabalho do que as mulheres (tabela 5). Uma condição de igualdade seria uma (1) vaga para homem versus uma (1) vaga para mulher. No entanto, em Guairaçá são um e sessenta e oito (1,68) vagas para homens a cada uma (1) aberta para elas. Para uma devida análise de gênero nos indicadores trabalhistas, faltaria informações sobre quais são as ocupações para cada sexo e qual valor do salário médio. Os machismos nas ocupações precisam ser desmistificados. A tabela ainda mostra a quase plena ocupação em Guairaçá. Terra Rica tem o maior número de pessoas com catorze (14) anos ou mais procurando trabalho na semana de referência do censo demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE.

Tabela 5 – indicadores referente ao trabalho dos municípios dos 3 CRAS desta pesquisa - Censo 2022

Indicador	Alto Paraná	Guairaçá	Terra Rica
Pessoas ocupadas homem	4019	1938	3941
Pessoas ocupadas mulher	2628	1149	3008
Proporção x vagas de homem para 1 vaga de mulher	1,52	1,68	1,31
Total pessoas ocupadas	6648	3087	6949
Total pessoas desocupadas	200	41	342
Total pessoas 14 anos ou mais	11284	5291	12158

Fonte: Brasil (2026a).

Terra Rica é o município mais vulnerável dos três (3) desta pesquisa nos indicadores acima analisados. Possui uma proporção maior de população idosa, feminina, negra, assim como tem mais óbitos, divórcios, crime contra a mulher e desocupação de pessoas com mais de catorze (14) anos. São vulnerabilidades que podem indicar uma fragilidade de vínculos. Porém os resultados desta pesquisa indicam ao contrário; ao menos entre os usuários do CRAS. Terra Rica foi o município mais bem posicionado nas variáveis (perguntas da pesquisa) referente aos vínculos familiares, comunitários e sociais.

4.2 As perspectivas dos usuários: da garantia de renda e provisões ao fortalecimento de vínculos, mediados pelo bom atendimento dos trabalhadores

A partir dos questionários e entrevistas, foi possível compreender as perspectivas sobre os atributos de qualidade escolhidos pelos usuários. Os usuários atribuíram importância aos cinco (5) atributos que resumem qualidade em serviços públicos, postas nas bibliografias especializadas, pesquisas similares e enquanto categorias ou dimensões de instrumentos de

pesquisa de satisfação. O objetivo foi compreender qual atributo é mais importante para satisfação ou insatisfação dos usuários, e não a satisfação do usuário quanto a cada atributo, sendo uma fase anterior à avaliação de satisfação. Nas entrevistas, foi possível associar a concepção dos usuários sobre estes atributos com detalhes da experiência quanto a execução dos serviços. Os conceitos dos atributos e quais são mais importantes sofreram influência quanto ao local de residência, faixa etária e experiência anterior no PAIF ações coletivas e/ou SCFV. A qualidade não é igual para todos os usuários; desde a concepção.

Foi possível com a pesquisa aprofundar a compreensão sobre o atributo resultados (Camisón; Cruz; González, 2006; Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000). Por resultados, entende-se a entrega de um benefício, aquisições, satisfação de necessidades, resoluções de problemas ou potencialização de oportunidades sociais. É o fim a que se destina a execução dos serviços. Fim este que pode ocorrer durante ou após a execução dos serviços. Resultados que beneficiam os usuários ou cidadãos, os quais, para serem atingidos, sofrem influências sociais, econômicas e culturais, de todos os sujeitos e organizações de um território. Logo, resultado é o atributo de qualidade mais complexo e envolto em dinâmicas de poder.

Os usuários tiveram que escolher o objetivo que mais sintetiza qualidade para os serviços entre os cinco (5) normatizados. Por outro lado, nas entrevistas os usuários contextualizaram a sua experiência com os serviços, e nelas estavam presentes todos os cinco (5), visto que eles não tinham que escolher falar apenas sobre um. Esta contextualização revelou a influência do assistencialismo na preferência dos usuários sobre acesso a direitos, e garantia de renda e provisões.

O pressuposto inicial era que o fortalecimento de vínculos seria o objetivo normatizado mais distante do conceito de qualidade para os usuários, inversamente à sua capacidade de ser trabalhado enquanto atributo de qualidade sintetizante dos serviços do CRAS posto pelas normativas (Brasil, 2017). Diante de tal pressuposto, os usuários assinalaram quais contribuições os serviços trouxeram para sua convivência familiar, comunitária e social. Apesar do fortalecimento de vínculos não ter sido o menos importante quanto sintetizar qualidade, ainda assim a diferença entre o reconhecimento das contribuições posta na última pergunta do questionário e a importância dada a este objetivo na pergunta anterior foi enorme. Os detalhes das entrevistas confirmaram esta diferença. Os usuários não compreendem o conceito técnico normativo de fortalecimento de vínculos, mas vivenciam contribuições deste fortalecimento em suas vidas a partir dos serviços do CRAS.

Os questionários e entrevista permitiram a participação dos usuários nesta pesquisa quanto às principais estruturas conceituais de qualidade em serviços do CRAS. Passou pela

importância dos cinco (5) principais atributos (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000), aprofundamento do atributo resultado através da escolha sintetizante de um (1) entre os cinco (5) objetivos normatizados (Brasil, 2009c), e o aprofundamento de um (1) dos cinco (5) objetivos normatizados através das contribuições para a convivência familiar, comunitária e social. Considerou-se a convivência retratada na composição familiar, lugares que frequenta uma vez por mês, com quem conversa quando tem conflito na família.

Este perfil, quanto à convivência dos nossos usuários, também pode ser interpretado como o resultado da execução dos serviços do CRAS. A convivência que é perfil, resultado, também pode ser uma (in)vulnerabilidade social, para as quais se somam as respostas sobre gênero, raça e/ou cor, faixa etária e escolaridade. E, por fim, a experiência anterior e a expectativa inicial são duas condicionantes do conceito e nível de qualidade (Las Casas, 2008, p. 06-15). Os usuários responderam em quais serviços, programas, projetos ou benefícios estão sendo atendidos, assim como quais eram os seus objetivos iniciais ao serem atendidos no CRAS. Foram dezessete (17) perguntas fechadas no questionário e uma (1) pergunta aberta na entrevista (Apêndice A), perguntas que ao serem trabalhadas estatisticamente se tornam variáveis.

O cruzamento de variáveis e a adoção de correlação permitiu a compreensão de diferentes perspectivas dos usuários sobre os conceitos e atributos de qualidade. Local de residência, faixa etária e se participa ou não do PAIF ações coletivas e/ou SCFV foram as que mais contribuíram para a diferenciação nos resultados desta pesquisa.

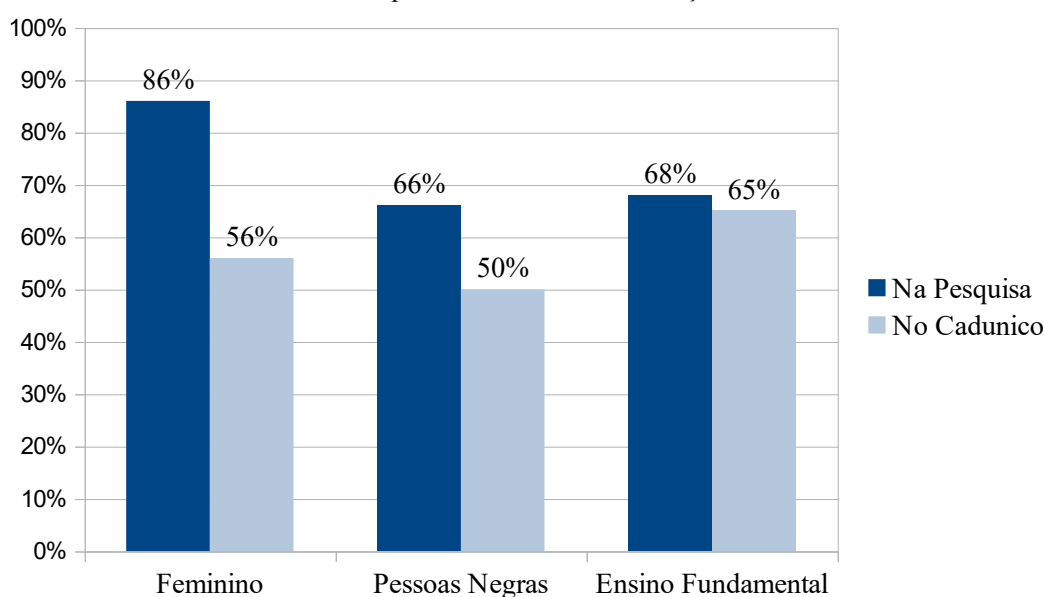
O PAIF e o SCFV foram agrupados por serem os únicos serviços continuados executados nos três (3) CRAS, enquanto que os demais são programas e benefícios. O PAIF foi dividido em ações coletivas e particularizadas (Brasil, 2012a, p. 14). Esta divisão se deu pela diferenciação na metodologia de execução: coletiva e individual; tempo provável para obtenção de resultados: médio e longo prazo *versus* curto e médio prazo; e o objetivo predominante associado: mais para fortalecimento de vínculos *versus* mais para acesso a direitos.

O local de residência traz todas as dinâmicas da relação com os trabalhadores, somadas às escolhas da gestão de qual serviço deve ser priorizado, até mesmo quanto aos usuários colaboradores desta pesquisa. A faixa etária revelou uma forte associação entre expectativa inicial e necessidades com os atributos de qualidade, objetivo sintetizante e reconhecimento das contribuições para a convivência.

Outras variáveis mostraram influência sobre outras relacionadas ao perfil dos usuários e não ao debate sobre os atributos de qualidade, ou não são representativas. A composição

familiar influenciou a quantidade de apoio quando se tem conflito na família. Não foi possível cruzar a variável gênero com outras, e o percentual de homens colaboradores desta pesquisa (14%) foi muito aquém do percentual de homens no cadastro único (44%), revelando uma incapacidade representativa da variável. A Figura 2 apresenta, em síntese, o perfil dos usuários entrevistados.

Figura 2 - Perfil dos entrevistados quanto a sexo, cor ou raça e escolaridade, comparado às pessoas no Cadastro Único dos municípios de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa e em Brasil ([s.d.].b).

Os perfis dos entrevistados desta pesquisa guardam semelhança com os perfis dos usuários inscritos no cadastro único: mulher, pessoa negra, com Ensino Fundamental (Figura 2). Nesta pesquisa, 86% dos entrevistados são mulheres²², 66% pessoas negras, e 68% com Ensino Fundamental. Os dados do cadastro único para os 3 CRAS, base de junho de 2025, mesmo mês e ano em que foram realizadas as entrevistas, indicam os mesmos perfis, mas com percentuais diferentes: mulheres são 56%, pessoas negras 50%, e com Ensino Fundamental 65%. Os entrevistados desta pesquisa são mais femininos e negros em relação ao universo do cadastro único, o qual também é assim quanto ao universo da população. Logo, trata-se de um perfil mais vulnerável que os vulneráveis, para os quais a qualidade dos serviços do CRAS faz diferença (Brasil, 2024a, p. 36).

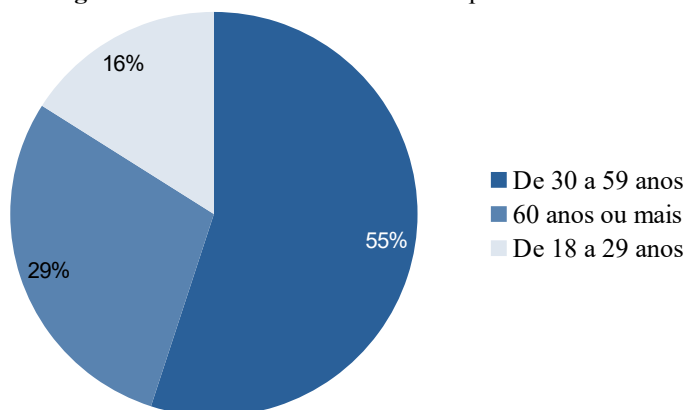
As vulnerabilidades sociais caracterizam a demanda e o perfil dos potenciais usuários do CRAS (Brasil, 2009b; Brasil 2012a; Brasil, 2009c). O atendimento prioritário deste

²² Não houve diferença entre as variáveis sexo e gênero, dado que todas as respondentes do sexo feminino se declararam mulheres quanto ao gênero, assim como ocorreu com o masculino, todos homens.

público influencia num possível indicador de qualidade quanto a taxa de cobertura. O alinhamento entre demanda e oferta pode ser compreendido como uma característica de um serviço eficaz (Brasil, 2013a, p. 27), que produz resultados tanto para os usuários quanto para os cidadãos, os quais não experimentam a execução do serviço, mas se beneficiam dos resultados sociais dos mesmos. No caso da política de assistência social, este retorno posto em normativa, em forma de impacto social, diz respeito à redução das vulnerabilidades sociais.

O ciclo de vida é uma vulnerabilidade social reconhecida pelas normativas da política (Brasil, 2005, p. 33). Ser criança e adolescente ou idoso é uma vulnerabilidade natural pelo ciclo de vida. Esta pesquisa foi direcionada para maiores de dezoito (18) anos, logo não há entre os entrevistados crianças e adolescentes, e nem os idosos são a faixa etária mais representativa, pois são 29% de idosos frente a 55% de pessoas entre trinta (30) à cinquenta e nove (59) anos, enquanto que os jovens entre dezoito (18) e vinte e nove (29) anos representam 16%. Pelo ciclo de vida, os usuários que responderam a esta pesquisa não são tão vulneráveis (Figura 3). No entanto, a faixa etária indicou diferenças quanto a fragilidades de vínculos e como percebem e se relacionam com os serviços ofertados pelo CRAS.

Figura 3 - Percentual de entrevistados por faixa etária

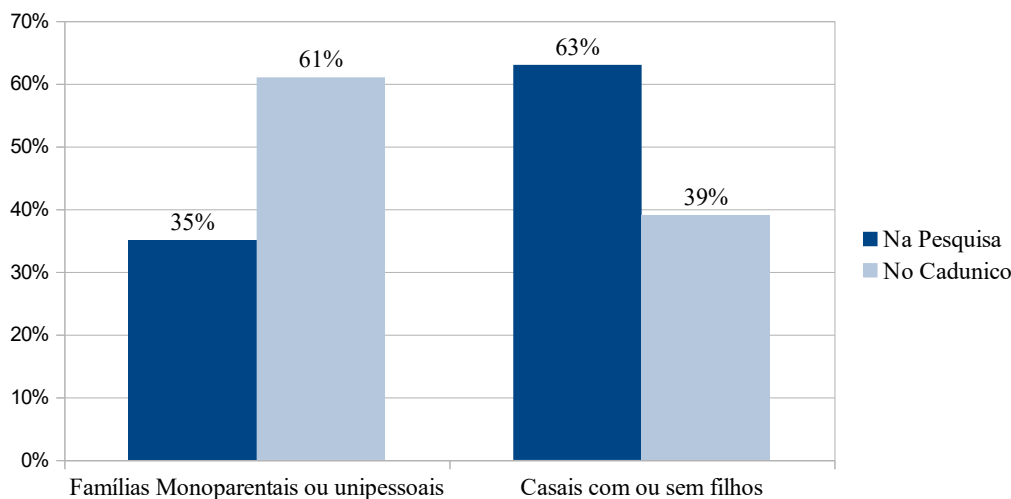


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

A perda ou fragilidade de vínculos é uma vulnerabilidade social que caracteriza o potencial usuário, e está relacionada diretamente ao principal resultado da execução dos serviços: o fortalecimento de vínculos (Brasil, 2017). Se fosse possível montar uma linha de produção dos serviços do CRAS, ela sairia do ponto inicial com perda ou fragilidade e chegaria no ponto final com fortalecimento de vínculos. Por este motivo essas vulnerabilidades foram pesquisadas a partir de três (3) perguntas do questionário: composição familiar, locais de convívio regular e apoio em situações de conflito.

A composição familiar dos entrevistados é inversamente proporcional ao perfil dos usuários da assistência social inscritos no cadastro único (Figura 4).

Figura 4 – Composição familiar dos entrevistados comparado aos dados do cadastro único referente aos municípios de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa e em Brasil ([s.d.]b).

Casal com filhos foi a composição mais representativa desta pesquisa, com 47%, seguido de famílias monoparental (você e seus filhos), com 31%, além de casal sem filhos, com 16%, unipessoal, com 4%, e outra composição, com 2%. No cadastro único, com base de junho de 2025, famílias monoparentais, sem a presença do cônjuge ou unipessoais representavam 61%, frente a 39% das famílias com a presença do casal com ou sem filhos (Brasil, [s.d.]b). No cadastro único não é possível encontrar dados com a mesma classificação quanto a composição familiar, e para tanto soma-se às representações obtidas nesta pesquisa.

Logo, haveria na pesquisa 35% de famílias monoparentais ou unipessoais e 63% casal com ou sem filhos, inversamente aos 61% e 39% do cadastro único. Na pesquisa foi permitido aos entrevistados assinalar outra composição familiar, e nisso houve 1 resposta: pai solteiro. Teoricamente, os nossos colaboradores da pesquisa estão mais amparados com a quantidade de vínculos disponíveis desde o núcleo familiar. A quantidade de vínculos pela composição familiar faz a diferença quanto a contar com alguém para conversar quando se tem conflito na mesma.

Os entrevistados contam com alguém próximo para conversar quando se tem conflito na família (Tabela 6).

Tabela 6 - Categorias de pessoas escolhidas pelos usuários dos três (3) CRAS desta pesquisa para conversar quando se tem conflito na família – dados em percentual

Categoria de Pessoas	% Usuários
Outro membro da própria família	64
Amigos	18
Com Ninguém	18
Alguém do CRAS	16
Padre ou pastor	7
Amigos da rede social	4
Amigos da religião	4
Meu psicólogo	4
Outros	2
Sem resposta	2
Amigos do Trabalho	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Foi questionado *com quem você conversa quanto tem conflitos na família*. Para 64%, os conflitos familiares não saem do próprio domicílio, e, nestes casos, é para *outro membro da própria família* que a pessoa irá se abrir. Se teve conflitos com o esposo, conversa com os filhos, e vice-versa. Ao mesmo tempo que é bom, comparado a não ter ninguém, é insuficiente e guarda riscos: os casos de violência intrafamiliar são demorados de descobrir justamente porque estas situações nunca saem do âmbito familiar (Teixeira, 2015, p. 225). Em segundo lugar, aparecem os *amigos*, com 18%. Em pesquisa similar feita no Brasil, 28% disseram ter no máximo 1 amigo (Karter, 2023). Nota-se que as amizades virtuais ainda não são presentes na vida dos usuários da política, ao menos neste nível de confiança. Deus é a resposta de um (1) entrevistado (2%), que escolheu *outros*. Surpreendeu a confiança depositada aos trabalhadores do CRAS (16%), todas estas sendo respostas de Terra Rica. Nas entrevistas, ficou evidente que os usuários do CRAS de Terra Rica inseridos nos serviços possuem uma relação de amizade com a equipe técnica, em que confiam mais nelas do que na própria família.

Eu acho que o acolhimento. O atendimento. A paciência que as meninas têm em lidar com a gente. Se você vem, elas estão prontas pra poder dar uma palavra amiga [...] Sou uma pessoa difícil de me abrir, de estar procurando. É com elas aqui não. Eu me sinto. Eu venho. Eu falo um pouco da minha vida; está tão difícil. É uma coisa maravilhosa. É demais. Eu me abro mais com elas do que com as pessoas da minha família. Com as minhas dificuldades. Eu gosto bastante delas (Usuária 9²³, Terra Rica, 2026).

23 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 9: mulher, parda, de 30 a 59 anos, com ensino fundamental

Não ter ninguém para conversar quando se tem um conflito na família, ou tendo, sendo esta pessoa da própria família, caracteriza uma vulnerabilidade quanto a fragilidade de vínculos (Brasil, 2017). Em Alto Paraná, 100% dos entrevistados conversam *com outro membro da própria família* ou *com ninguém*. Enquanto que em Terra Rica se encontram nesta situação apenas 22%. Entre os 3 CRAS, 18% dos entrevistados não tem ninguém para conversar quando em conflito na família, conforme a Tabela 7. O cruzamento de variáveis revelou que a resposta *com ninguém* é maior em determinada faixa etária, local onde residem, composição familiar e serviço do CRAS no qual os entrevistados estão inseridos.

Tabela 7- Percentual de usuários sem ninguém para conversar quando em conflito na família por faixa etária

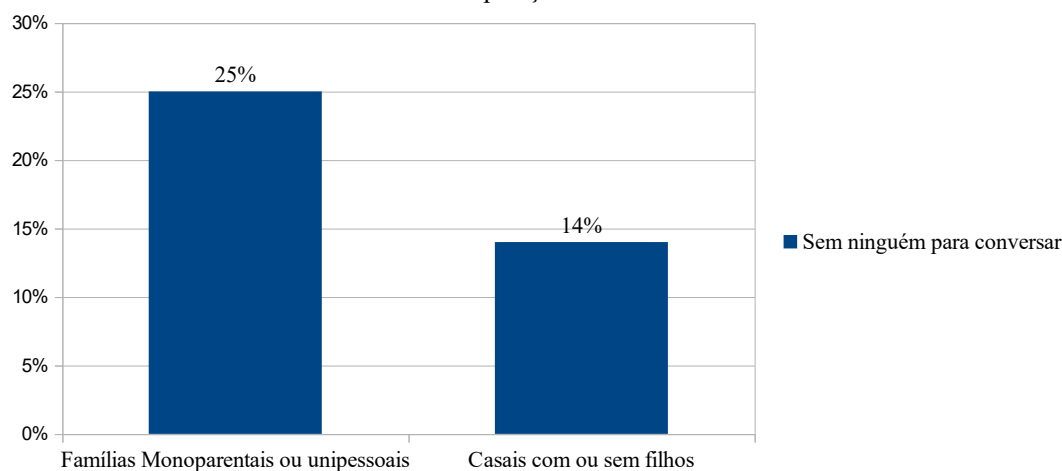
Faixa Etária	% Usuários
Jovens de 18 a 29 anos	29
Adultos de 30 a 59 anos	24
Idosos 60 anos ou mais	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Pessoas idosas passam por perdas de vínculos em quantidade maior que outras faixas etárias. Trata-se de uma lógica biológica, mas que nesta pesquisa ocorreu o inverso (Tabela 7). Todos os idosos desta pesquisa contam com alguém para conversar quando se tem conflito na família. Porém, os jovens dos dezoito (18) aos vinte e nove (29) anos encontram dificuldade, pois 29% deles não têm ou não confiam em ninguém, e a média da pesquisa foi de 18%. Para Baumann (2001), as relações na sociedade contemporânea estão cada vez mais momentâneas e individualizadas, provocando uma crise de vínculos, principalmente entre os mais jovens. Esta pesquisa demonstra bem esta transição entre as faixas etárias. Por outro lado, os idosos desta pesquisa, se passaram por perdas, mantiveram ou conseguiram outras pessoas para contar em momentos de conflito. Principalmente se eles residem em Guairaçá e participam de ações coletivas do PAIF e/ou SCFV.

Quanto mais pessoas na composição familiar, mais pessoas para conversar quando em momentos de conflito na família (Figura 5).

Figura 5 - Percentual de entrevistados sem ninguém para conversar quando em conflitos na família relacionado a composição familiar

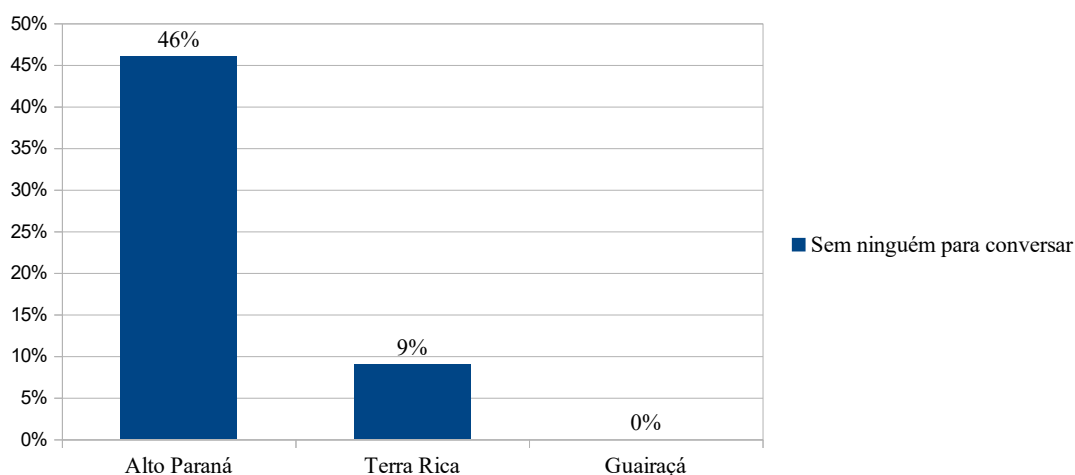


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Segundo a Figura 4, 14% dos casais com ou sem filhos não tinham ninguém para conversar. Este percentual quase dobra entre as famílias monoparentais ou unipessoais, atingindo 25%. Esta diferença está relacionada à preferência dos nossos usuários colaboradores desta pesquisa em conversar com outro membro da própria família (64%), se a família nuclear é o local onde encontrar pessoas para desabafar sobre a própria família, quem não tem tantos componentes encontra dificuldade nestes momentos.

O local de residência exerceu influencia quanto a contar com alguém para conversar em momentos de conflito na família (Figura 6).

Figura 6 - Percentual de entrevistados sem ninguém para conversar quando em conflitos na família relacionado ao local de residência

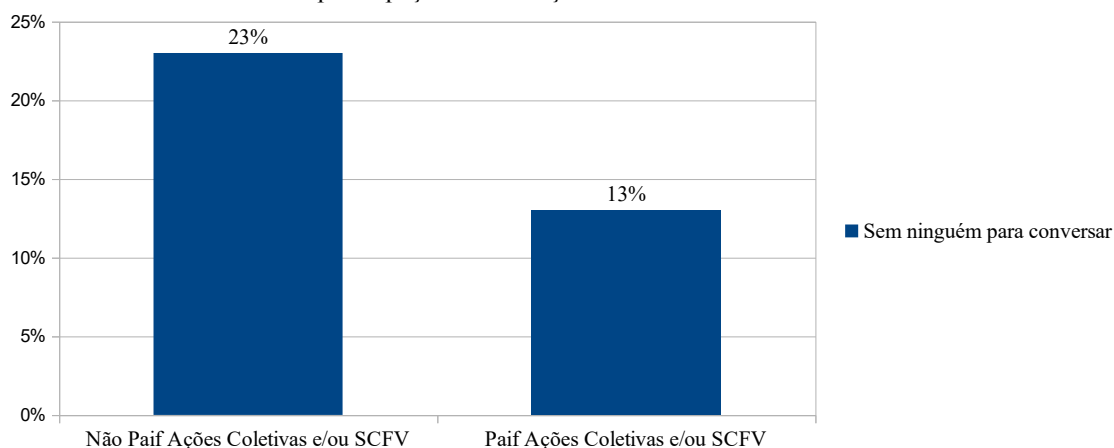


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Em Guairaçá, todos contam com alguém para conversar quando têm conflito na família. Enquanto que 46% dos usuários de Alto Paraná não tem ninguém para fornecer este suporte, em Terra Rica são 9%. Os colaboradores desta pesquisa de Guairaçá são os que mais participam do PAIF e/ou SCFV.

Entre os que participam do PAIF Ações Coletivas e/ou SCFV, 13% não tem ninguém para conversar em momentos de conflito na família (Figura 7), frente a 23% dos que não participam destes serviços: usuários do PBF, benefícios eventuais e PAIF ações particularizadas. Conclui-se, linearmente, a favor do PAIF Ações Coletivas e/ou SCFV como promotores do aumento de apoio em momentos de conflito na família. Porém, pode ser que os usuários destes serviços já possuíssem de início vínculos fortalecidos, os quais se pretendem como resultado da execução do PAIF e do SCFV.

Figura 7 - Percentual de entrevistados sem ninguém para conversar quando em conflitos na família relacionado a participação no Paif ações coletivas e/ou SCFV



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Existiu uma boa distribuição dos respondentes desta pesquisa entre os serviços, programas e benefícios ofertados pelo CRAS (tabela 8), mas bem diferente entre os municípios. Os respondentes desta pesquisa de Guairaçá e Terra Rica participam mais de ações coletivas do PAIF e/ou SCFV quando comparados a Alto Paraná. Em Guairaçá 67% dos respondentes participam destes dois serviços, enquanto em Terra Rica foi 65%, frente a 15% de Alto Paraná, a média para os três (3) CRAS foi de 51%. Outras opções foram assinaladas, como ser atendido em benefícios eventuais (51%), programa bolsa família – PBF (46%), PAIF encaminhamentos e ações particularizadas (24%). A combinação de respostas entre benefícios eventuais (BE) e/ou PBF foi de 60%, frente a 51% referente a combinação entre PAIF ações coletivas e/ou SCFV.

Tabela 8 - Serviços, programas ou benefícios nos quais os usuários estavam inseridos no momento da entrevista – dados em percentual

Serviço, Programa ou Benefício	% Usuários
Cadastro único	78
Benefícios eventuais	51
Programa Bolsa Família	47
PAIF: ações coletivas	42
PAIF: encaminhamentos e ações particularizadas	24
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos	22
Nossa Gente	11
Serviço de proteção social básica no domicílio	9
AcesSUAS Trabalho	0
Outros	0
Não sei falar	0
BE e/ou PBF	60
PAIF ações coletivas e/ou SCFV	51

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

O principal objetivo do PAIF e SCFV é o fortalecimento de vínculos (Brasil, 2021; Brasil, 2012a; Brasil, 2009c) enquanto benefícios eventuais e PBF tem como principal objetivo a garantia de renda e provisões (Brasil, 2023; Brasil, 2018b). Os serviços visam atingir seus objetivos em médio e longo prazo, enquanto benefícios eventuais e PBF são uma resposta de curto prazo. O desmembramento do PAIF entre ações coletivas e particularizadas se deu justamente por esta abordagem quanto ao tempo, em coletivas voltadas a médio e longo prazo, enquanto as particularizadas consideraram o curto prazo. Mas também não foi possível agrupar PAIF ações particularizadas com BE e PBF, dos quais são objetivos normatizados diferentes.

Esta diferença no perfil dos respondentes quanto ao serviço no qual está inserido tem influência nos resultados das respostas desta pesquisa. Influência quanto ao apoio em situações de conflito, locais de convívio regular, contribuições dos serviços do CRAS para a convivência, nota do atributo de qualidade e escolha do objetivo sintetizante dos serviços. Portanto, não é possível atribuir a um determinado CRAS uma menor vulnerabilidade relacional e os resultados reconhecidos pelos usuários quanto ao fortalecimento de vínculos, apenas como sendo mérito deste, mas sim, e principalmente em função do perfil dos colaboradores desta pesquisa em participar ou não do PAIF Ações Coletivas e/ou SCFV.

Contar com alguém para momentos de vulnerabilidade, tanto em quantidade, como em qualidade, passa pela convivência comunitária e social. Convivência que se faz com a

presença em lugares destinados a este fim, seja a casa de familiares – convivência mais íntima – ou em praças e parques – convivência com o diferente em grande quantidade de público. Esta pesquisa quis saber *quais destes locais você frequenta no mínimo 1 vez por mês*. Nas opções de respostas existiam dez (10) categorias de lugares (Tabela 9). Todos assinalaram ao menos 1 opção.

Tabela 9 - Locais de convívio comunitário e social, com frequência mínima de uma (1) vez por mês – dados em percentual

Locais	% Usuários
Igreja	80
Casa de familiares	67
Praças, parques e espaços abertos de convivência	38
Casa de amigos	18
Trabalho	18
Espaços fechados de convivência: bares, lanchonetes, shoppings e similares	13
Ongs ou Movimentos Sociais	11
Outros	11
Escola	9
Partidos políticos	4
Teatro, cinema, museus, galerias de arte	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Os nossos usuários colaboradores não estão isolados socialmente. Porém, frequentar um (1) local, e sendo este a casa de familiares, é diferente de frequentar diversos locais, entre eles partidos políticos, movimentos sociais, museus, teatros. Para a proteção social ser mais completa, faz-se necessário o convívio comunitário e social: “O isolamento social [...] [pode] aumentar o nível de conflito em casa e afetar a habilidade dos membros em lidar com esses conflitos e encontrar apoio” (Ferreira *et al.*, 2020, p. 80).

A convivência comunitária e social dos entrevistados ocorre em lugares mais íntimos (Tabela 9). 80% frequentam a igreja ao menos uma (1) vez por mês e 67% a casa de familiares. Por outro lado, teatros, cinemas e museus, com 0% e partidos políticos com 4% foram os menos citados. Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica até possuem casa da cultura, com esporádicos eventos teatrais, mas não possuem museus e cinemas. Mesmo Paranavaí, cidade polo desta região e com noventa e seis mil (96.000) habitantes, não dispõe de uma agenda cultural no qual permite uma convivência comunitária em torno dela. A convivência um pouco mais ampla quanto a quantidade de pessoas se dá em praças e parques, onde 38%

frequentam ao menos uma (1) vez por mês. Convivência cultural ocorre em lugares fechados, como bares, lanchonetes e boates, onde apenas 13% frequentam. Lugares fechados de convivência classificam quatro (4) das cinco (5) respostas *outros*: três (3) como barracão comunitário e um (1) CRAS, mas nos exemplos de lugares fechados do questionário não tinham estes equipamentos, e a outra resposta de outros foi sem especificação. A convivência comunitária com a finalidade de cidadania ocorre mais em ONGs e movimentos sociais, com 11%. A casa de amigos é o lugar que 18% dos nossos colaboradores frequentaram, percentual idêntico aos que contam com amigos para desabafar sobre conflitos familiares.

A diversificação de lugares para frequentar é diferente conforme o município de residência, faixa etária e se o entrevistado está inserido no PAIF ações coletivas e/ou SCFV (Tabela 10).

Tabela 10 - Percentual de usuários que frequentam dois (2) ou mais locais de convivência comunitária e social no mínimo uma (1) vez por mês, conforme município de residência, faixa etária e inserção no PAIF ações coletivas e/ou SCFV

Município, Faixa Etária e Serviço	% Usuários
Terra Rica	96
Guairaçá	78
Alto Paraná	50
60 anos ou mais	92
De 30 a 59 anos	72
De 18 a 29 anos	71
PAIF Ações Coletivas e/ou SCFV	91
Não PAIF Ações Coletivas e/ou SCFV	64

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Residir em Terra Rica ou Guairaçá, ser pessoa idosa e participar do PAIF ações coletivas é o perfil que assinalou mais lugares nas respostas dos questionários, e o mesmo perfil se sobressai quanto a contar com alguém para conversar em momentos de conflito na família. Em Terra Rica, 96% dos respondentes frequentam dois (2) ou mais lugares no mínimo uma (1) vez por mês, enquanto que em Guairaçá são 78% e Alto Paraná são 50%. Quanto a faixa etária, a amplitude foi menor: 92% das pessoas idosas frequentam (2) ou mais lugares, frente a 71% dos jovens de dezoito (18) a vinte e nove (29) anos, praticamente empatado com os 72% das pessoas de trinta (30) a cinquenta e nove (59) anos. A diferença também é significativa quanto a participar do PAIF ações coletivas e/ou SCFV com 91% frequentando dois (2) ou mais lugares, frente a 64% dos que não participam destes serviços.

Dos três (3) perfis, o que apresenta maior correlação positiva²⁴ com a quantidade de lugares é estar participando do PAIF ações coletivas e/ou SCFV, apesar de esse perfil ter obtido o menor percentual (91%) quando comparado a residir em Terra Rica (96%) e ser pessoa idosa (92%).

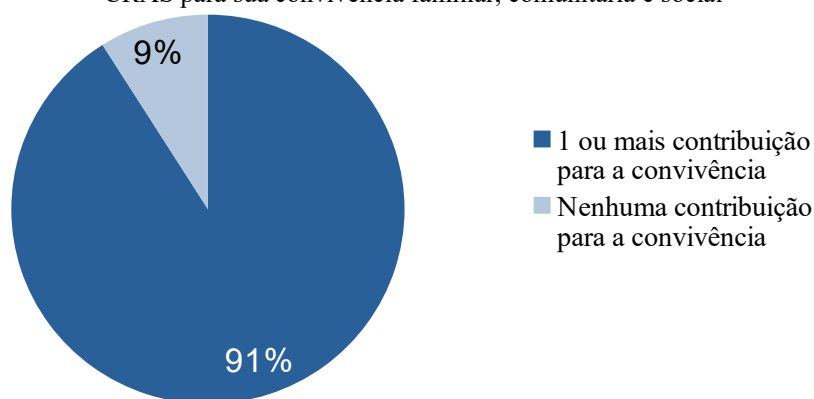
Logo, participar ou não do PAIF ações coletivas e/ou SCFV influenciou positivamente o desempenho dos indicadores desta pesquisa em todas as questões. Mas não dá para dizer que este é um fator determinante, muito menos que ele é um mérito da execução destes serviços. Os usuários participantes destes serviços podem ter estas características antes mesmo de serem inserido neles, e esta pesquisa de mestrado não teve como objetivo este levantamento, até mesmo por questão de viabilidade temporal.

Mérito possível de ser avaliado nas respostas à pergunta: *os serviços do CRAS trouxeram quais contribuições para sua convivência familiar, comunitária e social?* O objetivo desta pergunta foi avaliar como os usuários compreendem os resultados da execução dos serviços em sua vida a partir de uma lista de opções condizentes com as normativas da política, principalmente às aquisições de usuários postas na tipificação nacional (Brasil, 2009c). Estes resultados são um atributo de qualidade importante a partir da perspectiva normativa, a qual de certa forma representa os interesses dos cidadãos não presentes na execução dos serviços.

Os serviços do CRAS trouxeram diferentes contribuições para os usuários. Apenas 9%, após ler as opções, assinalaram nenhuma contribuição (Figura 8). Este pesquisador explicou cada uma das opções de respostas, principalmente a diferença entre o usuário já possuir capacidade comunicativa e ter adquirido ou aumentado após participar dos serviços, e que só poderia assinalar se foi após. Para a surpresa deste pesquisador e dos entrevistados, muitos deles tomaram ciência destas contribuições no momento desta pesquisa, fazendo reflexões e dando exemplos.

24 Utilizou-se planilha eletrônica para calcular a correlação. A quantidade de lugares que frequenta é uma variável quantitativa com amplitude de respostas entre 1 e 6. Município de residência, faixa etária e participar ou não do PAIF ações coletivas e/ou SCFV são variáveis qualitativas. A correlação entre a variável quantitativa e as qualitativas se deu a partir do estabelecimento de um padrão quantitativo para as qualitativas. Foi testada a correlação entre as respostas com maior percentual das 3 variáveis qualitativas: residir em Terra Rica, ser pessoa idosa e participar dos serviços. Foi estabelecido o valor 1 ao fato de estar dentro destas opções de respostas e 0 não estar. Participar dos serviços é igual a 1, e não participar é igual a 0. O aumento deste número, de 0 para 1, tem correlação com o aumento do número de lugares que frequenta? O resultado obtido foi 0,29, baixa correlação positiva, porém superior ao obtido na correlação entre as variáveis município de residência Terra Rica com a quantidade de lugares que foi de 0,11, e entre faixa etária idoso e quantidade de lugares, que deu uma correlação de 0,07.

Figura 8 - Percentual de usuários que responderam nenhuma ou uma (1) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Os serviços da política ainda são mal compreendidos pelos usuários, e pesquisas semelhantes obtiveram a mesma conclusão (Freitas, 2014). 9% não quiseram responder à pergunta, mesmo com a opção *nenhuma contribuição*. A hipótese levantada por este pesquisador recai sobre a reação em forma de espanto e admiração do que são os resultados normatizados dos serviços, ou seja, os 9% que não quiseram responder, assim o fizeram, por ainda não estarem prontos para responder diante de tal surpresa. Por outro lado, para 91% dos entrevistados houve uma ou mais contribuições das treze (13) opções disponíveis.

Todas as categorias de contribuições tiveram razoável reconhecimento por parte dos entrevistados, os quais, em sua maioria (60%), assinalaram duas (2) ou mais contribuições. Teve um entrevistado que assinalou dez (10) contribuições diferentes. O aumento da autoestima é o resultado mais reconhecido pelos entrevistados com 56% (Tabela 11). Mesmo entre os usuários dos benefícios eventuais e do PBF existe este reconhecimento. Eiró (2019, p. 617) chegou na mesma conclusão: “[...] o PBF é comumente visto pelas pessoas por ele assistidas como um reconhecimento de suas necessidades pela sociedade da qual elas se veem parte”. São pessoas que vivenciam as mais diferentes formas de vulnerabilidade social, as quais trazem o sentimento de culpa (Pinto, 2019) e de não pertencimento à sociedade (Freitas, 2014). Quando são acolhidos pelos trabalhadores do CRAS, principalmente quando participam ativamente dos grupos do PAIF e SCFV, se sentem valorizadas, com direito à voz, pertencentes a uma comunidade, e isto aumenta a autoestima: “Me acho outra pessoa. Eu era uma pessoa muito, assim, aborrecida, triste, né? E hoje não. Hoje eu me encontro uma pessoa mais pra frente.” (Usuária 3, Guairacá, 2026).

Tabela 11 - Respostas dos usuários dos três (3) CRAS pesquisados quanto a pergunta: os serviços do CRAS trouxeram quais contribuições para sua convivência familiar, comunitária e social?

Contribuições	% Usuários
Tenho mais autoestima, sei me valorizar, perdoar e lidar com meus limites	56
Aumentou minha capacidade comunicativa	36
Aumentou a minha capacidade de acolher, cuidar, dar afeto	33
Compreendo melhor as expressões faciais e sentimentos das pessoas que convivo	33
Melhorou minha capacidade de trabalhar em grupos e/ou equipes	29
Participo mais ativamente da minha comunidade, fazendo trabalho voluntário, dando opiniões, mobilizando	24
Melhorou a qualidade e/ou a quantidade da minha rede de contatos: familiares, amigos, colegas	24
Consigo ser melhor compreendido pelos outros	22
Tenho mais auto controle sobre impulsos	22
Consigo compreender melhor as diferenças e como se constrói na sociedade as desigualdades, preconceitos e violências	20
Melhorou minha relação com outras instituições públicas que ofertam serviços ou acesso a direitos	18
Consigo mediar melhor situações conflitantes	16
Foram resolvidos conflitos entre eu e outras pessoas	9
Nenhuma contribuição	9
Sem resposta	9

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

As contribuições diretamente relacionadas à convivência comunitária e social obtiveram um menor reconhecimento por parte dos entrevistados (Tabela 11). O trabalho social com famílias na concepção da convivência familiar e comunitária guarda o desafio da transição de abordagem e resultados mais individualizados e com atuação sobre os efeitos, com possibilidades de ser interpretados como “uma ajuda mesmo” – sinônimo de assistencialismo, para uma abordagem e resultados mais coletivos e com atuação sobre as causas, em que os usuários são protagonistas da comunidade onde vivem (Brasil, 2017).

Das treze (13) contribuições listadas como opções a pergunta, quatro (4) estão mais relacionadas à convivência comunitária e social: capacidade de trabalhar em grupos (29%), participação mais ativa na comunidade (24%), qualidade e quantidade da rede de contatos (24%) e relação com instituições públicas (18%). Estes percentuais são inferiores às contribuições relacionadas a aquisições de habilidades, como as quatro (4) primeiras colocadas na Tabela 11. Habilidades que podem ser utilizadas na convivência comunitária e social, mas também na convivência familiar, ou não serem aplicadas.

As baixas contribuições relacionadas à convivência comunitária e social deixa os serviços um pouco mais distante do seu principal objetivo, bem como de combater as vulnerabilidades sociais a partir das dinâmicas de poder do território. O principal objetivo normatizado do PAIF e SCFV é o fortalecimento de vínculos, o qual, de forma sintética, é expresso num indicador pode ser interpretado pela qualidade e quantidade da rede de contatos ou vínculos, onde apenas 24% dos usuários reconhecem as contribuições dos serviços executados pelos três (3) CRAS desta pesquisa quanto a este resultado.

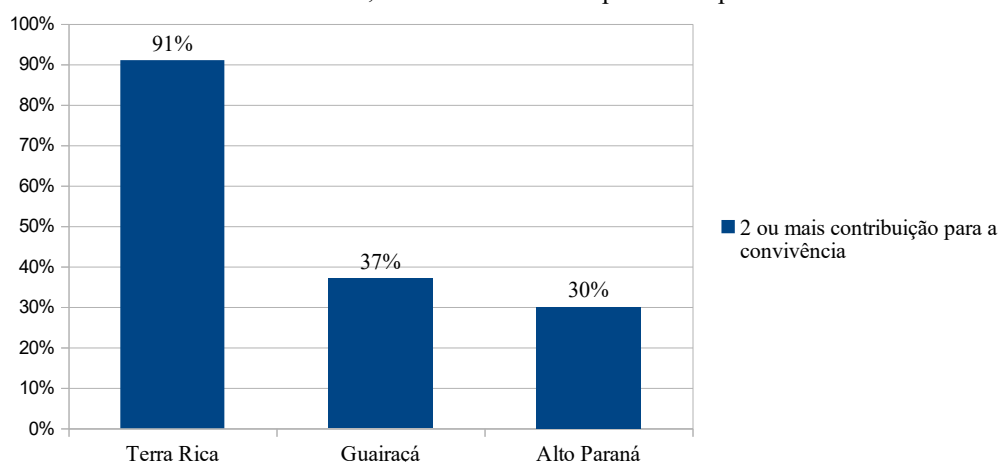
A qualidade dos vínculos sociais depende das dinâmicas de poder no território, sintetizadas na participação de pessoas vulneráveis na comunidade, principalmente através de organizações sociais como ONGs, fóruns, conselhos e movimentos sociais (Brasil, 2017; Brasil, 2012a). Apenas 24% reconheceram que os serviços contribuíram para este fim. Na pergunta sobre *quais destes locais você frequenta no mínimo uma (1) vez por mês*, as opções partidos políticos e ONGs ou movimentos sociais obtiveram 0% e 11%, respectivamente (Tabela 9). Apesar das dificuldades, os CRAS incentivam os usuários a participarem do CMAS como representantes da sociedade civil. Neste momento, alguns gostam, aprendem, empoderam-se e se sentem valorizados, demonstrando um imenso reconhecimento pelo CRAS:

[...] pra mim o CRAS é tudo, e o quanto é importante, não tinha conhecimento do quanto era importante o trabalho do CRAS né, através dali depois eu fui para o conselho e eu aprendi muito, eu achava que não estava capacitada pra aquilo e por fim eu descobri que eu era capacitada [...] Foi muito gratificante, sabe, vc se sentir bem, se sentir uma pessoa importante, tem momentos da vida da gente, que você ta meio pra baixo, meio sem rumo [...] (Usuária 18²⁵, Terra Rica, 2026).

O CRAS de Terra Rica obteve o maior reconhecimento por parte dos entrevistados quanto as contribuições para a convivência familiar, comunitária e social. No trecho da entrevista com a usuária 18, fica subentendido que a equipe do CRAS, ao convencê-la a participar, deu todo o suporte necessário para que a mesma pudesse aproveitar este momento da melhor forma possível. Para 91% dos entrevistados de Terra Rica, os serviços do CRAS trouxeram duas (2) ou mais contribuições a convivência. Número bastante superior aos 30% obtidos por Alto Paraná e os 37% de Guairaçá (Figura 9).

25 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 18: mulher, branca, de 30 a 59 anos, com ensino fundamental

Figura 9 - Percentual de usuários que responderam duas (2) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social por município de residência



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

As entrevistas com os usuários de Terra Rica trouxeram elementos que corroboram com este número expressivo. No trecho transcrito da fala da usuária 18, duas categorias de contribuições estão associadas: aumento de autoestima e participação na comunidade. Nas citações abaixo, estarão presentes o aumento da capacidade de acolher, cuidar e dar afeto (usuária 4), aumento da rede de contatos (usuária 14), aumento da capacidade de mediar situações conflitantes e aumento do autocontrole (usuária 6):

Nesse dia dessa reunião foi trabalhado também que cada um tem a sua forma de demonstrar o afeto. Às vezes você vai na minha casa e eu faço uma comida pra você. Às vezes é o meu jeito de eu falar que eu gosto de você. Não em palavras [...] então eu já vim em palestra, trabalhei sobre isso e achei bem bacana, achei bem legal. Porque eu não tinha parado pra pensar que ela tem o seu jeito de demonstrar o seu amor [...] (Usuária 4²⁶, Terra Rica, 2026).

[...] a gente, às vezes, não vai visitar uma ou outra casa, mas, depois que criou esse grupo, então, assim, toda terça-feira a gente fica na expectativa, hoje é o dia da gente se encontrar no grupo. E bora? Vamos lá. Então, assim, para a gente, foi muito bom. Porque, assim, aproximou muito a gente (Usuária 14²⁷, Terra Rica, 2026).

Eu sou uma avó que sofro muito com o neto, com o filho, né? Filho agora não, graças a Deus. Já está tudo no seu caminho. Mas ela está sempre aí para me dar coisas, para me explicar, né? O que eu tenho que fazer, o que eu não tenho. Se eu estou muito nervosa, eu venho (Usuária 6²⁸, Terra Rica, 2026).

26 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 4: mulher, parda, de 30 a 59 anos, com ensino médio

27 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 14: mulher, preta, de 30 a 59 anos, com ensino fundamental

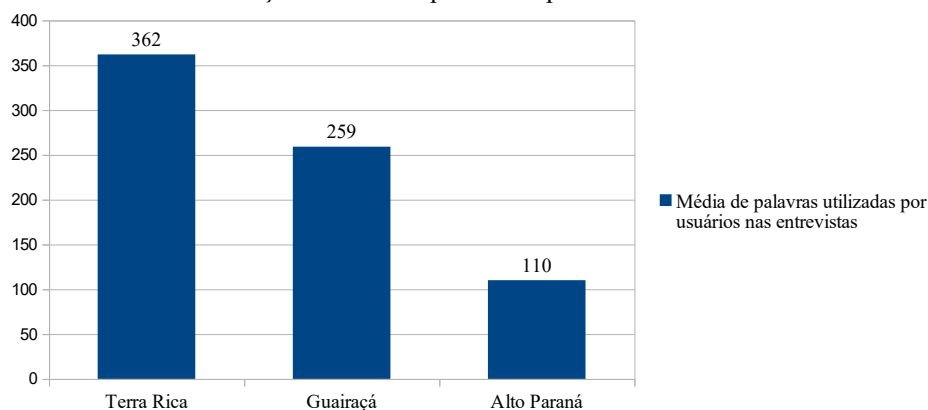
28 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 6: mulher, preta, 60 anos ou mais, com ensino fundamental

Trata-se do reconhecimento em detalhes sobre as contribuições dos serviços do CRAS de Terra Rica. A usuária 4, ao responder à pergunta sobre o que é qualidade dos serviços do CRAS, adentrou em lembranças da sua participação em oficinas do PAIF e como os temas lá trabalhados contribuíram na relação entre ela, sua mãe e seu irmão. A usuária 6 é uma avó, guardiã do neto, que se envolve em situações de risco e tem postura desafiante, e a avó, a partir das orientações das técnicas do CRAS, conseguiu compreender melhor o contexto da situação conflitante e seu papel nele, e até o simples fato de ser acolhida aliviou o estresse, voltando para casa com mais autocontrole. A usuária 14 vive num assentamento, seu marido participa da associação do local juntamente a outros homens, mas entre as mulheres não existia relação. Com o grupo do PAIF executado na localidade, elas passaram a se encontrar e a amizade aconteceu. Nas entrevistas eram seis (6) mulheres deste assentamento, e foi possível observar a ótima interação entre elas. As trabalhadoras do CRAS de Terra Rica compreendem que “o vínculo a ser estimulado pelo trabalho não se reduz aos profissionais, mas é também dos usuários entre si” (Brasil, 2017, p. 35). São exemplos de que é possível mudar a imagem do CRAS e conseqüentemente a concepção do que é qualidade dos serviços.

As entrevistas permitiram medir a capacidade comunicativa dos entrevistados, uma das habilidades necessárias à convivência (Brasil, 2021). As entrevistas com trinta e oito (38) usuários²⁹, sendo seis (6) de Alto Paraná, nove (9) de Guairaçá e vinte e três (23) de Terra Rica, foram transcritas e geraram um documento de texto com onze mil, trezentas e trinta (11.330) palavras, numa média de duzentas e noventa e oito (298) palavras por usuários, das quais mil, quatrocentas e quinze (1.415) são distintas. Esta média não foi igual entre os entrevistados dos três (3) CRAS: em Terra Rica, os entrevistados falaram mais e em Alto Paraná menos: foram trezentas e sessenta e duas (362) palavras em Terra Rica frente a cento e dez (110) em Alto Paraná e duzentas e cinquenta e nove (259) em Guairaçá (Figura 10). Os entrevistados de Terra Rica tinham mais histórias e se sentiam mais à vontade para contar sobre a sua relação com o CRAS.

29 Existe uma diferença entre o número de questionários respondidos (45) e o número de entrevistas (38). Em Alto Paraná, 7 usuários não quiseram responder à entrevista, mas responderam ao questionário. A entrevista foi realizada após o preenchimento do questionário. Eles estavam aguardando para serem atendidos no CRAS e com medo de serem chamados não quiseram participar da entrevista.

Figura 10 - Média de palavras utilizadas pelos entrevistados para responder à pergunta: o que é qualidade dos serviços do CRAS - por município de residência

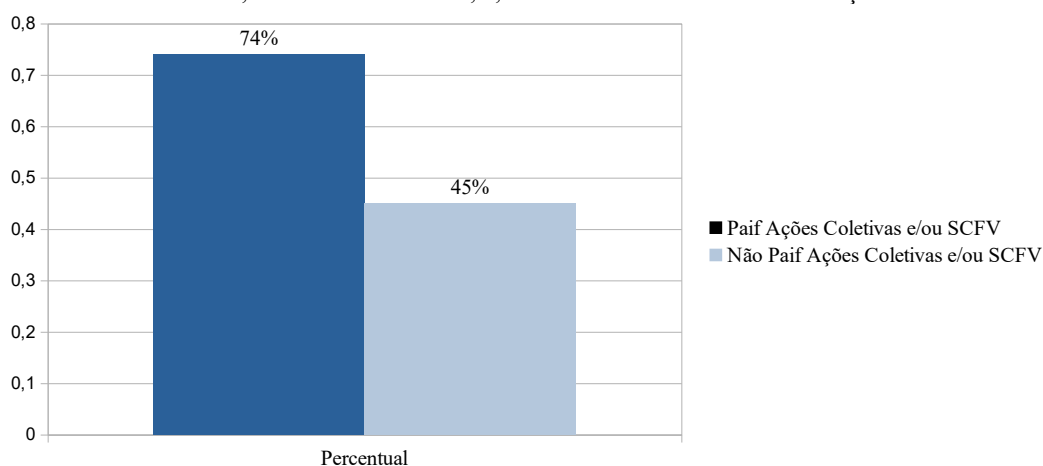


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

A capacidade comunicativa também foi respondida na pergunta: *os serviços do CRAS trouxeram quais contribuições para sua convivência familiar, comunitária e social?* (Tabela 11). Para 36% dos entrevistados, os serviços contribuíram com o aumento da capacidade comunicativa. Entre os entrevistados de Terra Rica este percentual sobe para 48%, Guairaçá obteve 33% e Alto Paraná 15%. O local de residência influenciou quanto as contribuições para convivência, assim como influenciou na quantidade de apoio em momentos de conflito, e na quantidade de lugares frequentados mensalmente.

Entrevistados que participam do PAIF ações coletivas e/ou SCFV são os que mais reconheceram a contribuição dos serviços para a convivência familiar, comunitária e social (Figura 11).

Figura 11 - Percentual de entrevistados que responderam duas (2) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social, e, são ou não atendidos no PAIF ações coletivas e/ou SCFV

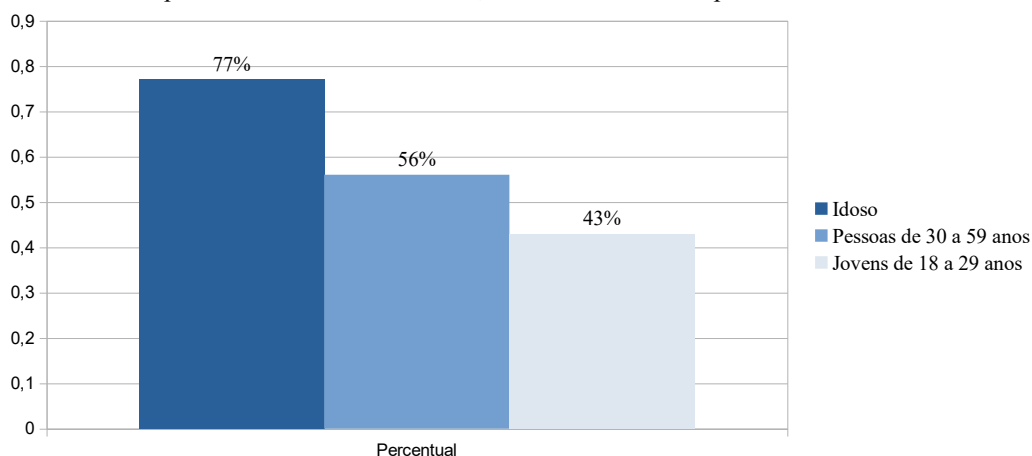


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Lembrando que 51% dos usuários respondentes desta pesquisa estão inseridos nestes serviços. Para 74% dos que estão sendo atendidos pelo PAIF ações coletivas e/ou SCFV, os serviços do CRAS trouxeram duas ou mais contribuições à convivência, diante de 45% dos que não estão sendo atendidos. Esta diferença só não é maior porque no grupo dos beneficiários BE e PBF também se encontram os atendidos pelo PAIF encaminhamentos e ações particularizadas, com abordagem mais individual quando comparado às oficinas e eventos comunitários do PAIF ações coletivas, mas teoricamente com igual responsabilidade em produzir contribuições para a convivência (Brasil, 2012a). Estes números deixam claro que mesmo dentro do PAIF, a abordagem coletiva produz mais contribuições para o fortalecimento de vínculos.

Os idosos naturalmente sofrem com perdas ou fragilidades de vínculos. Logo para eles a importância da convivência é maior que outras faixas etárias (Figura 12).

Figura 12 - Percentual de entrevistados que responderam duas (2) ou mais contribuições dos serviços do CRAS para sua convivência familiar, comunitária e social por faixa etária



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Para 77% dos idosos respondentes desta pesquisa, os serviços do CRAS trouxeram duas ou mais contribuições à convivência, frente a 56% dos que se encontram entre 30 e 59 anos, e 43% entre os jovens de dezoito (18) a vinte e nove (29) anos. A importância dada à convivência pelos idosos está associada à necessidade desta faixa etária, o que eleva a expectativa inicial perante aos serviços. Expectativas e necessidades são fatores determinantes para o alcance da satisfação, um dos indicadores utilizados para medir a qualidade de um serviço (Juran, 2017; Las Casas, 2008). Em outras palavras, os idosos estão mais suscetíveis ao encantamento ou frustração em relação ao PAIF e SCFV, ao passo que pessoas mais novas podem ter outras necessidades e expectativas, entre elas a garantia de renda e provisões,

objetivo dos benefícios eventuais e PBF. A preferência por um serviço e o que ele representa está associado ao conceito de qualidade, compreendida enquanto uma característica sintetizante, posta em perspectivas e dinâmicas de poder a partir dos usuários do CRAS.

A escolha do objetivo sintetizante de qualidade dos serviços do CRAS revela o quanto os trabalhadores são importantes para os usuários. A relação entre trabalhador e usuário é um dos 5 atributos mais reconhecidos para mensurar a qualidade de um serviço (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000). Esta relação envolve acolhimento, respeito, carinho, confiança e disponibilidade. Outro atributo importante são os resultados; os cidadãos não estão presentes na relação com o trabalhador, mas são beneficiados com os resultados da execução dos serviços. Esta pesquisa teve como objetivo compreender a qualidade como uma característica sintetizante, principalmente a partir do atributo de qualidade resultado ou serviços eficazes. Esta síntese leva a escolhas entre as diferentes possibilidades.

Os entrevistados tiveram dificuldade para escolher um (1) dos cinco (5) objetivos normatizados referentes aos serviços do CRAS (Tabela 12), colocados como respostas na pergunta: *cada serviço tem seus objetivos postos nas normativas. Marque o objetivo que mais sintetiza qualidade para os serviços do CRAS na sua opinião.*

Tabela 12 - Objetivo que sintetiza qualidade para os serviços do CRAS por percentual de usuários

Objetivo	% Usuários
Acolhimento	34
Acesso a Direitos	20
Fortalecimento de Vínculos	16
Garantia de Renda e Provisões	11
Desenvolvimento de Autonomia	4
Sem Resposta	11
Outros	4

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Muitos deles propuseram que a pergunta fosse de múltipla escolha. Mesmo os dois (2) entrevistados (4%) que assinalaram outros objetivos não especificaram quais seriam. Diante da dificuldade de escolha, o acolhimento foi o mais lembrado. Este objetivo é facilmente associado ao trabalhador e ao momento da execução do serviço (Brasil, 2009c). Logo, para este objetivo a relação entre trabalhador e usuário não é um meio, mas um fim em si. Um fim que resulta, por exemplo, em aumento de autoestima, visto nos depoimentos acima. Para 34%

dos entrevistados desta pesquisa o acolhimento é o principal objetivo sintetizante de qualidade dos serviços do CRAS.

Os usuários escolheram acolhimento como sinônimo de qualidade dos serviços do CRAS em detrimento do acesso a direitos, fortalecimento de vínculos, garantia de renda e provisões e desenvolvimento de autonomia. Foi uma escolha apertada entre os objetivos, exceto pelo desenvolvimento de autonomia, citado apenas por 4%. Este objetivo confunde o preconceito da sociedade para com os beneficiários do PBF, o qual passa pelo viés assistencialista de atribuir um conceito individual meritocrático a autonomia (Teixeira, 2015, p. 233); provavelmente vem daí a relutância em achá-lo importante. Nas entrevistas, o acolhimento foi o único objetivo citado: a palavra apareceu por vinte e oito (28) vezes. Mas a palavra “cesta” apareceu vinte e cinco (25) vezes, “bolsa” dez (10) e “convivência” treze (13), as quais podem ser associadas respectivamente aos benefícios eventuais, PBF e SCFV, que têm como objetivos a garantia de renda e provisões, bem como o fortalecimento de vínculos.

Nas entrevistas, os usuários responderam à pergunta sobre o que é qualidade dos serviços do CRAS, e a partir daí narraram suas experiências junto aos serviços. Eles não tinham uma lista fechada para escolher. E, diante deste pesquisador, deram preferência a narrar o quanto são bem acolhidos num momento de vulnerabilidade. A usuária 5, de Terra Rica, procurou o CRAS para dar entrada no BPC para a filha mais nova, e descobriu que a mais velha apresentava sintomas do transtorno do espectro autista (TEA). A partir dali, recebeu apoio e orientações para se relacionar melhor com as filhas:

O acolhimento social, o acolhimento pessoal, porque eu estava numa depressão por conta de tudo que eu estava vendo. E o atendimento para elas, para as meninas, né? Então hoje, o que eu sou hoje, é por conta das meninas do CRAS, que me ajudaram, me acolheram e me pegaram no colo, né? Então, assim, a qualidade para mim é excelente. Desde os atendimentos da recepção até o de lá de cima, para mim, está ótimo [...] então, com elas, eu estou aprendendo o que é o autismo, como lidar com o autismo, como lidar com as crises, né? (Usuária 5³⁰, Terra Rica, 2026).

Relacionar-se melhor com as filhas é o resultado do fortalecimento de vínculos. A usuária está feliz com o acolhimento inicial, mas também com o resultado final do trabalho das “meninas do CRAS”. No entanto, a expressão “fortalecimento de vínculos” não aparece em sua fala, nem nada parecido, mas “acolhimento” é colocada com todas as letras. Existem muita dificuldade de os usuários compreenderem a finalidade dos serviços do CRAS como

30 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 9: mulher, branca, de 30 a 59 anos, com ensino médio

posto nas normativas. Por este pressuposto, a pergunta sobre as contribuições dos serviços para a convivência familiar, comunitária e social foi a última do questionário fechado, e as opções de respostas poderiam influenciar na escolha voluntária do objetivo sintetizante, conforme a pergunta anterior. Faz-se necessário compreender o contexto do entrevistado ao responder à pergunta sobre o que é qualidade.

Nas entrevistas, o objetivo de garantia de renda e provisões foi o mais contextualizado (Tabela 13). Aplicou-se a técnica de análise de conteúdo modalidade temática para compreender o contexto da fala a partir das temáticas (Gomes, 2009, p. 92-93): objetivos dos serviços. Para mais, foram separados fragmentos das entrevistas de cada usuário, que posteriormente foram identificados os núcleos de sentido e, por fim, associados a uma temática.

Tabela 13 - Objetivo dos serviços do CRAS contextualizados espontaneamente nas entrevistas a partir da aplicação da técnica de análise de conteúdo modalidade temática

Objetivo	% Usuários
Garantia de Renda e Provisões	32
Acolhimento	18
Acesso a Direitos	18
Fortalecimento de Vínculos	18
Desenvolvimento de Autonomia	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Na entrevista da usuária 5, de Terra Rica, existem dois fragmentos, momentos da fala, que passam pelo atendimento inicial e terminam com o resultado deste atendimento. O núcleo de sentido no primeiro fragmento está voltado a narrar a relação com os trabalhadores em sua qualidade: acolhimento. No segundo fragmento, são descritos pela usuária os benefícios que ela tem com o serviço executado: de início é sobre aprendizado, mas no final aparece a relação com as filhas em crise, fazendo deste aprendizado um meio para este fim. A mesma usuária contextualiza dois objetivos. A técnica aplicada na modalidade temática não visa estabelecer hierarquia entre eles, portanto ambos foram contados. Logo, nas entrevistas não teve uma escolha sintetizante, mas objetivos dos serviços reconhecidos pelos usuários em um contexto de fala. O resultado foi o esperado conforme os pressupostos iniciais. Garantia de renda e provisões com 32%, quase o dobro dos demais. Este objetivo está associado aos benefícios eventuais e PBF, os quais foram os principais motivos dos usuários ao procurar o CRAS pela primeira vez, com 60%, resposta a uma pergunta fechada.

Os objetivos iniciais dos usuários (Tabela 14) divergem do objetivo escolhido como sintetizante da qualidade do CRAS:

Tabela 14 - Objetivos ou motivos ao procurar ser atendido no CRAS por percentual de usuários

Objetivo	% Usuários
Receber o bolsa família	60
Receber uma cesta básica	60
Encaminhamento para outros direitos	38
Ser acolhido, ouvido	24
Aprender a fazer alguma coisa	18
Fazer amigos	18
Orientação sobre BPC	13
Aprender sobre direitos	9
Aprender sobre temas sociais	7
Outros	2
Aprender sobre relacionamentos	0
Obrigação CT, Judiciário, Condicionais	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Os objetivos iniciais foram coletados na pergunta: *quais eram os seus objetivos ou motivos ao procurar e/ou ser atendido em um serviço do CRAS?* Os dois primeiros objetivos iniciais com 60% estão relacionados ao objetivo normatizado de garantia de renda e provisões. Este objetivo foi escolhido por apenas 11% dos usuários como sendo o mais importante, sendo apenas o 4º colocado entre os 6 objetivos normatizados na pergunta fechada. Por outro lado, para 34% o acolhimento é o objetivo mais sintetizante de qualidade, enquanto que ser acolhido ou ouvido foi o objetivo inicial ao procurar ser atendido no CRAS para 24%, estando na 4ª colocação. Existe uma inversão de posições entre os objetivos mais importantes para momentos diferentes. Antes de serem atendidos, procuram a garantia de renda e provisões, mas após o contato com os trabalhadores e a inserção nos serviços passam a dar importância ao acolhimento. Esta mudança é explicada pela hierarquia das necessidades (Chiavenato, 2002, p. 83; Rodrigues, 2014, p. 99-100).

As diferenças são altas quanto as contribuições para a convivência antes e após serem atendidos. Antes de serem atendidos no CRAS, nenhum usuário tinha como objetivo aprender sobre relacionamentos. Após serem atendidos, 33% reconhecem o aumento da capacidade de compreender os sentimentos das pessoas como uma contribuição para a convivência familiar, comunitária e social propiciada pelos serviços do CRAS. Os objetivos iniciais que se iniciam

com a palavra “aprender”, somados a ser acolhido e fazer amigos estão relacionados às contribuições para a convivência, para as quais 91% dos usuários reconheceram 1 ou mais contribuições após serem atendidos (Figura 4), diante de percentuais abaixo de 24% antes de serem atendidos (Tabela 12). Os usuários não procuram inicialmente o CRAS com o objetivo de conviver e fortalecer vínculos.

O fortalecimento de vínculos ganha importância para os usuários quando os mesmos compreendem o que ele significa (Tabela 15). As contribuições para a convivência familiar, comunitária e social são aquisições que levam ao objetivo de fortalecer vínculos.

Tabela 15 - As diferentes perspectivas sobre o fortalecimento de vínculos enquanto objetivo sintetizador da qualidade dos serviços do CRAS de acordo com o instrumento de coleta, serviço no qual os entrevistados estão inseridos ou município de residência

Instrumento de Coleta, Serviço, Município de Residência	% Usuários
Coleta através das entrevistas	18
Coleta através do questionário fechado	16
Usuários inseridos no PAIF ações coletivas e/ou SCFV	18
Usuários não inseridos no PAIF ações coletivas e/ou SCFV	13
Terra Rica	22
Alto Paraná	12
Guairaçá	11

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Nesta pergunta, 91% dos usuários respondentes reconheceram contribuições. O percentual de entrevistados que escolheram “fortalecimento de vínculos” foi levemente superior nas entrevistas (18%), frente ao percentual vindo dos questionários (16%). Nas entrevistas, o percentual está associado a um contexto. Entre os que frequentam o PAIF ações coletivas e/ou SCFV, o percentual foi de 18%, frente a 13% dos que não frequentam. Quem está inserido nestes serviços provavelmente ouviu mais vezes a palavra “fortalecimento de vínculos” em comparação aos que não estão inseridos. Em Terra Rica, 22% dos usuários escolheram o fortalecimento de vínculos como objetivo sintetizante, frente a 12% de Alto Paraná e 11% de Guairaçá. Os usuários de Terra Rica também são os que mais reconhecem as contribuições, frequentam mais lugares diferentes e mais tem apoio em momentos de conflito na família. Inclusive foram os únicos a citar que recorrem aos trabalhadores do CRAS para desabafar sobre estes momentos.

Entrevistador: Você confia, se sente à vontade, pra fazer pergunta para elas, bater papo?

Usuária 12: Totalmente. Até as minhas questões familiares, problemas nas famílias, eu trago até elas, e assim, sigilo, muito importante também, eu sei que aquilo que eu estou trazendo para elas, o meu problema familiar, eles vão ficar aqui e sempre me auxiliaram da melhor forma possível (Usuária 12³¹, Terra Rica, 2026).

Por outro lado, as necessidades básicas precisam estar supridas para surgir as necessidades sociais como importantes na escolha de uma pessoa (Chiavenato, 2002, p. 83; Rodrigues, 2014, p. 99-100). A garantia de renda e provisões traz proteção contra a fome, segurança de ter um abrigo para morar, vestimenta, itens de higiene, todos itens de necessidade básica ou primária. O ditado popular “a fome não espera” explica a transição da importância dada à renda e para a importância dada ao fortalecimento de vínculos, o que é uma necessidade social, topo da hierarquia de necessidades.

A partir do momento que as necessidades básicas são supridas, as pessoas conseguem eleger outras prioridades. Logo, faz sentido os usuários num primeiro momento buscar o CRAS para conseguir cestas básicas e PBF (60%). Conforme têm suas necessidades básicas atendidas, os usuários são inseridos no PAIF e SCFV, e a partir deste momento começam a dar mais importância para outros resultados que o CRAS pode propiciar. Esta transição é visível nos números apresentados até aqui. Os usuários do CRAS estão inseridos em um contexto social de necessidades básicas, com todas as dinâmicas de poder que os prende a elas.

O assistencialismo tem nas necessidades básicas a sua principal justificativa de existência na história (Pinto, 2019, p. 54). É uma resposta com o objetivo de resolver os sintomas o quanto antes, sem entrar nas causas que estão nas relações sociais. Os serviços oferecidos nesta abordagem são vistos pelos usuários como uma ajuda, uma assistência, por mais que seja de acesso a direitos. Através da técnica de análise lexical sintática (Bardin, 2016), foi possível observar como se sobressai uma linguagem que aproxima do assistencialismo em detrimento de uma linguagem voltada aos objetivos normatizados da política (Quadro 1).

31 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 12: mulher, branca, de 30 a 59 anos, com ensino superior

Quadro 1 - As palavras mais frequentes nas entrevistas associadas a um sentido

Sentido	Palavras	Frequência respectiva	Frequência combinada
Avaliação positiva do atendimento com adjetivos e advérbios de intensidade, tempo e modo, que expressam o positivo	Muito, bom, bem, sempre, boa, tudo, todo, importante, gosto, toda, bastante, todas, ótimo, excelente	160, 105, 82, 62, 52, 42, 28, 22, 18, 17, 14, 11, 10, 9	632
Aproximação ao assistencialismo	Ajuda, ajudaram, ajudar, ajudou, ajudando, ajudam	23, 12, 10, 10, 6, 5	66
Avaliação positiva do atendimento com verbo, advérbio de negação e tempo, que expressam o positivo através da negação do negativo	Não, reclamar, nunca	287, 26, 25	338
Objetivo Sintetizante: acolhimento ou fortalecimento de vínculos	Acolhimento, convivência, acolhida	19, 13, 9	41
Objetivo Sintetizante: garantia de renda e provisões	Cesta, bolsa	25, 10	35

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Os usuários utilizaram sessenta e seis (66) vezes a palavra “ajuda”, frente a quarenta e uma (41) vezes às palavras “acolhimento”, “convivência” e “acolhida”, e 35 vezes as palavras “cesta” e “bolsa”, referência direta à cesta básica, uma das modalidades dos benefícios eventuais e PBF. A associação numa mesma frase das palavras ajuda com cesta básica, PBF e/ou acesso a outros direitos, postas nos trechos recortados das entrevistas abaixo, refletem a imagem histórica do assistencialismo. Para os usuários que utilizaram a palavra ajuda, a garantia de renda e provisões enquanto direito é uma continuidade da solidariedade de outrora: “Quando eu venho aqui pegar cestas, ele me ajuda, ajuda eu pra ter bem, lá na minha casa, faz visita, fico muito feliz com o CRAS, ele me ajuda bastante” (Usuária 3, Alto Paraná, 2026); “Inclusive, eu estava mexendo com aposentadoria, Eu estou muito doente, mas [...] Até agora não saiu, mas o CRAS está me ajudando muito bem. Muito bem mesmo. Toda vez que eu venho aqui, ele me atende muito bem” (Usuário 1³², Terra Rica, 2026);

32 Entrevista na data de 24/06/2025 com o usuário 1: homem, pardo, 60 anos ou mais, com ensino fundamental

Considero bem, porque toda vez que eu peço ajuda, eles me ajudam. Pra mim tá tudo bem [...]. Eu sempre, quando preciso, venho aqui. Onde eu vou ir? Tem que vir aqui? Tem. Aqui a gente tem prioridade de pedir as coisas, sabe? Porque quando vem as coisas no governo, é parte das pessoas que precisam, né? (Usuária 2³³, Guairacá, 2026).

Um dos objetivos dos serviços do CRAS é o acesso a direitos. Escolhido por 20% como objetivo sintetizante no questionário (Tabela 12) e contextualizado por 18% nas entrevistas (Tabela 13). O PAIF em sua modalidade de ações particularizadas e encaminhamentos faz a mediação dos direitos das pessoas junto a outras instituições públicas. Não é uma defensoria, nem Procon de serviço público, mas deve promover em seu território a rede de proteção social (Brasil, 2009b, p. 22). Neste contexto, o PAIF costuma oferecer orientações quanto aos direitos previdenciários, encaminhamentos à previdência social e, em último caso, ajuda aos usuários para operarem aplicativos e sistemas de outras instituições públicas. O usuário 1, de Terra Rica, e a usuária 2, de Guairacá, foram beneficiados por esta centralidade do CRAS, que é uma responsabilidade dos trabalhadores deste equipamento, mas os usuários compreendem este tipo de trabalho como uma ajuda, e assim sendo, devem gratidão.

A gratidão em receber ajuda resultou em 970 palavras portadoras deste sentido (Quadro 1). A pergunta da entrevista era: *o que é qualidade dos serviços do CRAS?* Não era para eles avaliarem a qualidade do serviço no qual estavam participando, mas para dar a sua versão do que seria este conceito e atributos de qualidade. No entanto, 87% dos entrevistados fizeram uma avaliação positiva com adjetivos e advérbios no início da entrevista. Pelo fato de ser uma resposta espontânea logo nas primeiras palavras, revela o nível de gratidão associado à qualidade dos serviços do CRAS. Ainda mais intensa é a avaliação positiva a partir de advérbios de negação: “*nunca* reclamar” expressa um sentimento e um reconhecimento que extrapola uma simples avaliação positiva.

A gratidão tanto pode significar uma falta de compreensão sobre os direitos, o que resulta numa dívida afetiva com os trabalhadores, como pode significar uma admiração e afeto sincero por alguém que lhe atendeu acima da média em comparação com outros lugares: “Nunca me trataram mal, vai sempre na minha casa, faz visita, e só precisa agradecer a Deus” (Usuária 2³⁴, Alto Paraná, 2026); “Não tenho o que queixar delas, aqui são ótimos, né, melhor que nos outros cantos, onde a gente vai” (Usuário 7³⁵, Guairacá, 2026); “Não tenho nem

33 Entrevista na data de 26/06/2025 com a usuária 2: mulher, parda, 60 anos ou mais, com ensino fundamental

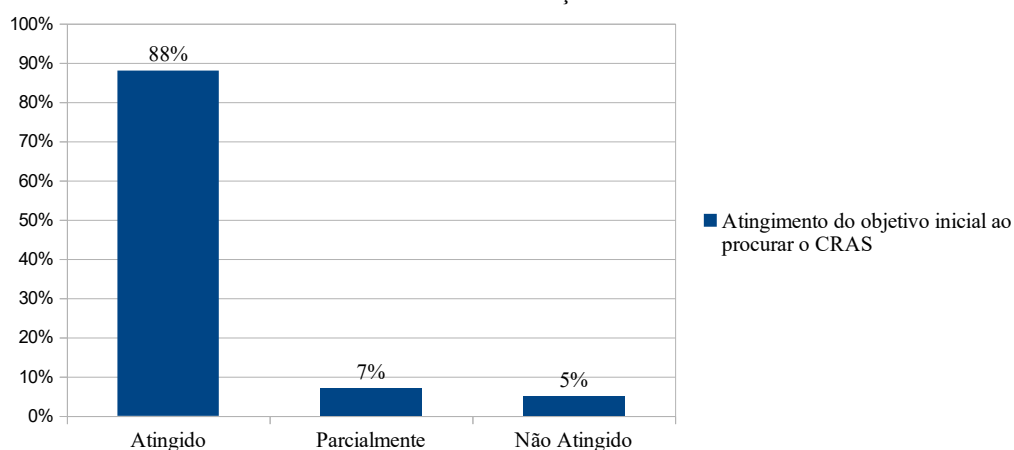
34 Entrevista na data de 10/06/2025 com a usuária 2: mulher, parda, de 18 a 29 anos, com ensino fundamental

35 Entrevista na data de 26/06/2025 com a usuária 7: mulher, preta, 60 anos ou mais, com ensino fundamental

reclamado. Isso me ajuda porque quando a gente vai reclamar, né? Não pode reclamar, né? Tem que cuidar da sinceridade. Não posso reclamar de nada das meninas aqui. Todo mundo me trata bem” (Usuária 7³⁶, Terra Rica, 2026).

Para 88% dos entrevistados, os objetivos iniciais ao procurar o CRAS foram atingidos (Figura 13). Os usuários dos três (3) CRAS desta pesquisa conseguem o que procuram: PBF, benefício eventual e encaminhamentos para acessarem direitos. Outros 7% disseram que os objetivos foram atingidos parcialmente e 5% que não foram atingidos. Os objetivos atingidos contribuem para a satisfação com os serviços do CRAS. Soma-se à satisfação com os trabalhadores, expressa nos depoimentos das entrevistas, mais os 91% que reconhecem contribuições a convivência familiar, comunitária e social, pode-se concluir que os usuários estão altamente satisfeitos. Eles conseguiram muito além do objetivo ou expectativa inicial.

Figura 13 - Percentual de entrevistados de acordo com o atingimento do objetivo inicial ao procurar e/ou ser atendido em um serviço do CRAS



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

A qualidade enquanto sinônimo de satisfação é influenciada pela diferença entre a expectativa inicial e a experiência com a execução do serviço (Las Casas, 2008, p. 6; Rodrigues, 2014, p. 170). Esta expectativa inicial sofre influências pessoais, culturais e sociais. As influências pessoais, como faixa etária e composição familiar, apresentaram interferência na escolha dos atributos de qualidade, objetivo sintetizante e contribuições para a convivência. De igual modo, o assistencialismo é uma influência cultural sobre a expectativa inicial, reduzindo a quase zero as exigências iniciais, logo quaisquer experiências a partir de nenhuma exigência serão altamente satisfeitas. Os objetivos ou expectativas iniciais de receber o bolsa família, benefício eventual ou ser encaminhado para outras políticas públicas

36 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 7: mulher, branca, 60 anos ou mais, com ensino fundamental

são direitos já garantidos antes mesmo do usuário procurar o CRAS. O PAIF tem entre seus objetivos divulgar direitos e promover a cidadania (Brasil, 2009c). Estes objetivos, ao serem atingidos, fazem aumentar a exigência inicial dos usuários em relação aos serviços do CRAS e de todas as demais políticas públicas.

Diferente da iniciativa privada, os serviços públicos devem satisfazer não apenas os seus usuários, mas a todos os cidadãos (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000). E, mesmo com relação à satisfação dos seus usuários, a abordagem deve ser diferente. Os serviços da assistência social devem incentivar o senso crítico dos usuários, até mesmo em relação a estes mesmos serviços: controle social e cidadania (Brasil, 2009c). E, mesmo as necessidades a serem atendidas por determinado serviço são definidas não apenas pelos usuários, mas pela sociedade, resumidas em normativas. Logo, na iniciativa pública não se trata de satisfazer sentimentos ou até mesmo o querer dos usuários, mas necessidades definidas coletivamente. Logo, a satisfação quanto ao atingimento de objetivos dos usuários se encontra alta (88%), mas os objetivos dos serviços vão além da garantia de renda e provisões. No mais, os resultados ou objetivos são apenas um dos cinco atributos que definem um serviço público de qualidade.

O atributo de qualidade mais importante para os entrevistados foi a relação entre trabalhador e usuário. Os cinco (5) atributos de qualidade mais citados em pesquisas similares em outros países foram testados nesta pesquisa³⁷ através da pergunta: *avalie a importância dos atributos abaixo para a qualidade dos serviços do CRAS. Em que um (1) é nenhuma importância e cinco (5) é muito importante* (Tabela 16).

Tabela 16 - Atributos de qualidade segundo a nota média de importância assinalada pelos usuários, onde um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância

Atributo	Nota média (de 1 a 5)
Relação entre trabalhador e usuário	4,80
Comunicação	4,76
Objetivos dos usuários	4,69
Objetivos dos serviços	4,68
Celeridade	4,63
Instalações	4,56

³⁷As opções de respostas que correspondiam aos atributos de qualidade eram: celeridade, relação entre trabalhador e usuário, comunicação, instalações e resultados. Este último foi dividido em objetivos dos usuários e objetivos dos serviços. Por objetivo dos usuários entende-se o resultado final após execução do serviço, de acordo com as expectativas e necessidades dos usuários. Por objetivo dos serviços entende-se os normatizados que vão além das expectativas e necessidades dos usuários, atingindo um resultado para os cidadãos. Um homem praticante de atitudes machistas pode não entender como seu objetivo a diminuição destas atitudes, mas a sociedade através da pactuação nas leis não admite tais práticas.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Todos os atributos de qualidade obtiveram alta importância, com média superior a quatro (4). A média mais alta foi quatro e oitenta (4,80) para a relação entre trabalhador e usuário. Os usuários de Guairacá foram os que mais contribuíram para esta média: todos assinalaram a nota mais alta, cinco (5). Alto Paraná, quatro e setenta e cinco (4,75), e Terra Rica, quatro e setenta e quatro (4,74), deram notas mais baixas que a média dos três (3) CRAS. Em Terra Rica, este atributo de qualidade foi apenas o 2º colocado, por lá o principal atributo de qualidade para os usuários foi o objetivo dos usuários, com quatro e setenta e oito (4,78). A relação entre trabalhador e usuário obteve a maior nota de importância enquanto atributo de qualidade, e também o maior reconhecimento enquanto objetivo sintetizante da política, posto no acolhimento ou escuta qualificada do trabalhador para com o usuário. Os respondentes escolheram o atributo que mais os beneficiam diretamente em curto espaço de tempo. Por outro lado, os cidadãos são beneficiados pelo atingimento de objetivos normatizados.

A distribuição das notas entre os atributos revela uma ponderação dos entrevistados quanto a complexidade de requisitos ou dinâmicas de poder. Instalações e celeridade são atributos que guardam uma menor dependência a fatores externos quando comparados à comunicação e relação entre trabalhador e usuário. Um coordenador do CRAS conseguirá atingir a satisfação dos usuários mais facilmente se esta estiver relacionada a instalações do que a relação entre trabalhador e usuário. Os requisitos de qualidade associados a instalações são mais fáceis de serem padronizados e sustentados na linha do tempo, ao passo que a relação entre trabalhador e usuário é variável diariamente a depender de aspectos emocionais envolvendo os dois e seus contextos de relações ou dinâmicas de poder.

Muito mais complexo é o atingimento dos objetivos dos usuários e serviços: aspectos socioeconômicos, culturais e políticos da sociedade brasileira interferem nestes resultados. Logo, dos seis (6) atributos de qualidade postos para serem avaliados, dois (2) são menos complexos e dois (2) são uma transição para os dois (2) mais complexos. Os entrevistados deram mais importância para os dois (2) que estão no meio desta linha de complexidade: relação entre trabalhador e usuário (4,80) e comunicação (4,76). Os mais fáceis de serem atingidos foram os que receberam as menores notas: celeridade (4,63) e instalações (4,56). Os mais difíceis ficaram com as notas medianas: objetivos dos usuários (4,69) e objetivos dos serviços (4,68).

O local de residência interferiu na nota atribuída à importância dos objetivos enquanto atributo de qualidade (Tabela 17).

Tabela 17 - Atributos de qualidade segundo a nota média de importância assinalada pelos entrevistados por município de residência, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância

Atributo	Nota média Terra	Nota média	Nota média Alto
	Rica	Guairaçá	Paraná
Objetivos Usuários	4,78	5,00	4,20
Relação Trabalhador Usuário	4,74	5,00	4,75
Comunicação	4,73	5,00	4,64
Objetivos Serviços	4,73	5,00	4,30
Celeridade	4,59	4,56	4,75
Instalações	4,33	5,00	4,64

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Em Alto Paraná, os objetivos dos usuários (4,20) e objetivos dos serviços (4,30) tiveram as duas menores notas, enquanto celeridade (4,75) foi a mais alta, empatada com a relação entre trabalhador e usuário. Os entrevistados de Alto Paraná foram selecionados no dia da entrevista dentre aqueles que estavam esperando para serem atendidos pelas técnicas do CRAS, onde o seu direito aos benefícios eventuais seria reavaliado. Eles estavam sentados nas calçadas da rua e no sol. Este contexto de necessidade primária fez as notas quanto a celeridade e instalações ganharem importância em relação aos outros atributos.

Corroborar a resposta dada ao censo SUAS CRAS 2023 (Brasil, [s.d.]a), no qual Alto Paraná indicou quatro (4) dias para ser atendido no cadastro único, o maior prazo de espera comparado aos outros dois (2) CRAS. Guairaçá, no censo SUAS, respondeu que atende no mesmo dia, e isto teve reflexo na baixa importância atribuída à celeridade, foi o atributo com a menor nota (4,56). Em Terra Rica, a nota atribuída a celeridade (4,59) e instalações (4,33) foram as mais baixas, por outro lado a importância dada aos objetivos dos usuários foi a mais alta (4,78). Os usuários de Guairaçá deram nota máxima à importância dos objetivos, assim como deram para quase todos os demais atributos, exceto à celeridade. Os entrevistados de Terra Rica deram importância para os objetivos dos usuários, em Alto Paraná para “celeridade”, e Guairaçá para todos os atributos, exceto “celeridade”.

A faixa etária influenciou a importância entre os atributos de qualidade (Tabela 18):

Tabela 18 - Percentual de usuários que atribuíram o máximo de importância (nota cinco [5]) aos atributos de qualidade por faixa etária

Atributo	% Idosos que atribuíram nota 5	% Adultos que atribuíram nota 5	% Jovens que atribuíram nota 5
Objetivos Usuários	92	91	50
Objetivos Serviços	92	82	67
Relação Trabalhador Usuário	85	92	67
Comunicação	83	92	67
Instalações	75	67	60
Celeridade	67	88	67

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Os seis (6) atributos que ganharam o máximo de importância, nota cinco (5), aparecem distribuídos em dois grupos por faixa etária: o grupo dos atributos dos adultos e dos atributos dos idosos. Para 88% das pessoas adultas, a celeridade ganhou nota máxima; o maior percentual entre as faixas etárias. E assim foi para a relação com o trabalhador (92%) e comunicação (92%). Enquanto que instalações (75%), objetivos dos serviços (92%) e objetivos dos usuários (92%) foram escolhidos pelos idosos, tendo o maior percentual com nota máxima a estes atributos frente as outras faixas etárias. Os jovens atribuíram pouca importância a todos os atributos, variando de 67% dos jovens dando nota máxima aos objetivos dos serviços e 50% aos objetivos dos usuários.

“Qualidade” para os jovens não é nenhum dos cinco (5) atributos reconhecidos em pesquisas internacionais e na bibliografia especializada. Os adultos deram mais importância a atributos que trazem benefícios a curto e médio prazo, enquanto os idosos a médio e longo prazo. A garantia de renda e provisões é mais importante para os adultos que nas demais faixas etárias, assim como a celeridade, popularmente associada a renda na frase “tempo é dinheiro”. Como são os adultos a faixa etária predominante nesta pesquisa, as suas escolhas influenciaram o resultado final, prevalecendo a relação entre trabalhador e usuário como o atributo de qualidade mais importante dos serviços do CRAS.

A qualidade dos serviços do CRAS depende das diferentes perspectivas dos usuários desde a concepção. Esta pesquisa trouxe elementos que comprovam a variabilidade dos conceitos e atributos de qualidade a partir dos usuários, as quais sofrem alterações no decorrer da participação destes nos serviços. A experiência muda a concepção sobre a qualidade dos serviços do CRAS, mas não necessariamente o nível de satisfação, o qual é altíssimo desde o início, muito em função da influência do viés cultural assistencialista.

Os pressupostos iniciais quanto ao atributo de qualidade mais importante para os usuários se confirmaram. A relação entre trabalhador e usuário é vista como conceito de qualidade. Em outras palavras, qualidade é ser bem atendido. Nas entrevistas, ficou evidente o sentimento e admiração que os usuários tem em relação aos trabalhadores dos três (3) CRAS desta pesquisa. Sentimento no qual a gratidão faz parte, sendo esta um reconhecimento da qualidade deste atendimento ou consequência do assistencialismo, aproximado através de palavras como “ajuda”. Nesta pesquisa, não foi possível determinar a origem da gratidão, mas deve ser composta pelos dois motivos. A relação com os trabalhadores é vista pelos usuários como um fim em si. Nas entrevistas ficou evidente o quanto se sentem protegidos, acolhidos e até amados pelos trabalhadores, fazendo aumentar a autoestima. Muito dos usuários dos serviços dos três (3) CRAS desta pesquisa confiam mais nos trabalhadores do que na própria família, vide os resultados quanto a quem confiam quando em conflitos na família.

Mas a escolha entre os atributos foi apertada e foi diferente conforme a faixa etária, lugar de residência e experiência anterior nos serviços. As pessoas entre trinta (30) e cinquenta e nove (59) anos são a maioria (55%) entre os respondentes desta pesquisa. E foi esta faixa etária que mais valorizou a relação entre trabalhador e usuário. Porém, para os idosos o importante são os resultados: atingir os objetivos dos serviços e dos usuários. Os resultados também são o atributo mais importante para os usuários de Terra Rica e para aqueles que participam do PAIF ações coletivas e/ou SCFV, e os idosos são os que mais participam destes serviços. Os demais atributos não ganharam tanta importância na escolha de todos os usuários, nem em perfis específicos. Logo, o atributo de qualidade mais importante no início é a relação trabalhador e usuário, mas, conforme a experiência nos serviços, este atributo passa a ser os resultados. Pode-se até concluir que, com o passar do tempo, a relação trabalhador e usuário “cai na rotina”, como em qualquer relação, por mais maravilhosa que seja, e os envolvidos querem algo a mais: os resultados.

Resultados que mudam de concepção conforme a experiência nos serviços. O objetivo inicial da maioria dos usuários (60%) estava relacionado à garantia de renda e provisões: bolsa família e benefícios eventuais. Após serem inseridos no PAIF e no SCFV passam a perceber como o CRAS vai muito além de “bolsa” e “cesta”: começam a se encantar e compreender o que são estes outros resultados que podem estar somando em suas vidas. Para estes, o acolhimento, o acesso a direitos e o fortalecimento de vínculos começam a fazer sentido em suas experiências com os serviços.

[...] que o CRAS não é só benefício. São programas que, pra mim no meu ponto de vista, foi bacana. E aí a gente sai um pouco disso que o CRAS só é benefício. Enxergar que o CRAS não é, tem a parte dos benefícios, mas também tem outras partes, que a sociedade enxerga mal algumas vezes. Às vezes a pessoa vai falar, eu não vou lá, porque vai falar do bolsa família? Não. Ah, e o CRAS te manda pra ir lá pra ter uma reunião do bolsa família. Mas ele não sabe que naquela reunião vai trabalhar sobre um tal tema que, às vezes, pra mim, eu nunca tinha pensado (Usuária 4³⁸, Terra Rica, 2026).

Estes temas são trabalhados nas atividades coletivas do PAIF e do SCFV e geram aos usuários contribuições para sua convivência familiar, comunitária e social (Brasil, 2021; Brasil, 2012a). Nenhum dos usuários desta pesquisa disseram que tinham como objetivo inicial aprender e/ou debater sobre relacionamentos, mas 91% deles reconheceram que os serviços do CRAS trouxeram contribuições para a convivência, entre elas o aumento da capacidade de acolher, cuidar e dar afeto. E este reconhecimento é total (100%) entre os usuários de Terra Rica e que frequentam o PAIF ações coletivas e/ou SCFV. Prova que o fator experiência muda a concepção sobre o que é importante e por consequência o que é qualidade dos serviços do CRAS.

O que é qualidade dos serviços do CRAS? Esta pesquisa demonstrou que a partir da perspectiva dos usuários não existe uma única concepção. No início, é ser bem atendido e conseguir a garantia de renda e provisões. Após serem inseridos na experiência do serviço, o encantamento ou satisfação começa a migrar para resultados, entre eles fortalecimento de vínculos, acolhimento e acesso a direitos. Esta migração é fundamental para alcançar outros sujeitos ausentes da experiência do serviço, mas também beneficiários desta qualidade. Os cidadãos são os sujeitos que fazem dos serviços públicos um desafio muito mais complexo desde a concepção sobre a qualidade. Os trabalhadores dos três (3) CRAS desta pesquisa estão fazendo esta mediação e migração: de uma concepção de qualidade mais individualista e imediatista para uma concepção mais coletiva e a longo prazo, da qual as dinâmicas de poder são mais evidentes e fortes, a começar pelas perspectivas sobre qualidade dos serviços do CRAS para as trabalhadoras: são diferentes dos usuários.

4.3 A qualidade dos serviços para as trabalhadoras: sai assistencialismo, entra acesso a direitos

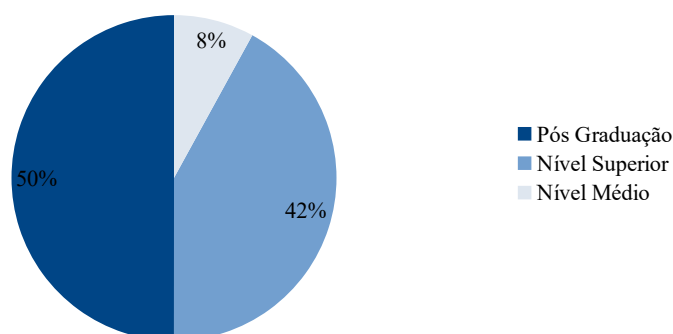
38 Entrevista na data de 24/06/2025 com a usuária 4: mulher, parda, de 30 a 59 anos, com ensino médio

O conteúdo trabalhado nos questionários e nas entrevistas com trabalhadoras e gestoras foram diferentes dos usuários. Apenas três (3) perguntas sobre qualidade foram iguais: atributos por nível de importância, objetivo sintetizante e a pergunta aberta sobre o que é qualidade. As perguntas sobre relações familiares e sociais, os objetivos iniciais ao procurar o CRAS, se eles foram atingidos, as contribuições dos serviços para a convivência familiar, comunitária e social foram questionadas apenas aos usuários. Por outro lado, as trabalhadoras e gestoras, responderam perguntas sobre a gestão sócio territorial, visando descobrir as dinâmicas de poder no território que interferem na qualidade dos serviços. As perguntas sobre perfil foram parecidas, ficando a pergunta sobre cor e/ou raça apenas aos usuários e as perguntas sobre tempo de trabalho e função às trabalhadoras e gestoras.

As trabalhadoras e gestoras possuem um perfil mais homogêneo, se comparado às usuárias. Esta homogeneidade interferiu na baixa variabilidade das escolhas. A escolha do objetivo sintetizante foi quase unânime. Para os usuários foi apertada entre uma e outra opção, sendo cogitado transformá-la em múltipla escolha. Dois dos objetivos dos serviços sequer foram citados pelas trabalhadoras, tanto na pergunta do questionário, quanto aplicando a técnica de análise de conteúdo modalidade temática na interpretação das entrevistas. Nas entrevistas, foi possível observar um certo alinhamento de resposta entre as trabalhadoras, e mediante tal possibilidade, as entrevistas foram conduzidas a obter o máximo de individualidades de cada trabalhadora. As trabalhadoras e gestoras, diferentemente dos usuários, são capacitadas sobre os serviços, e estes processos de formação possuem como um dos objetivos justamente o alinhamento conceitual.

As entrevistadas são mulheres, de trinta (30) a cinquenta e nove (59) anos, em sua maioria com pós-graduação (Figuras 14):

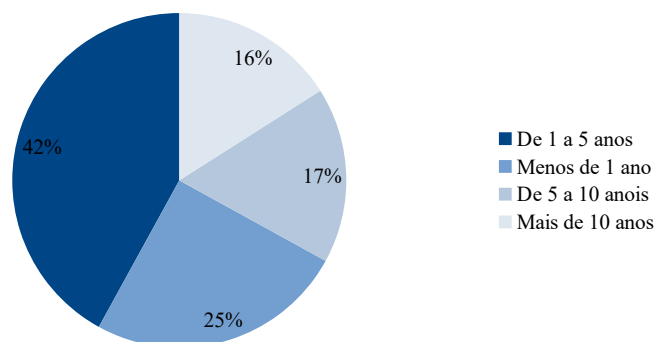
Figura 14 - Percentual de entrevistadas por escolaridade: concluída ou fazendo



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Além disso, essas entrevistadas estão trabalhando de um (1) a cinco (5) anos no CRAS (Figura 15):

Figura 15 - Percentual de entrevistadas por tempo de serviço no CRAS



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Nada que os pressupostos iniciais não previssem. Nesta pesquisa, o perfil das trabalhadoras (100%) é mais feminino que das usuárias (86%) e do que no universo dos trabalhadores dos 3 CRAS desta pesquisa (82%). Cem por cento (100%) estão na faixa etária de trinta (30) a cinquenta e nove (59) anos. É um perfil homogêneo até mesmo na escolaridade: 42% tem Nível Superior e 50% pós-graduação, bem diferentes das usuárias entre as quais predominava o Ensino Fundamental. Um pouco mais bem distribuído ficou o tempo de trabalho, entre um (1) a cinco (5) anos predominou com 42% e menos de um (1) ano vem logo em seguida, com 25%. São trabalhadoras a pouco tempo na política, para as quais o viés formativo alinhou a concepção da qualidade.

A função exercida no CRAS pelas entrevistadas foi diferente do planejamento inicial (Tabela 19).

Tabela 19 - Percentual de entrevistadas por função

Função	% Entrevistadas
Técnica de Nível Superior	42
Coordenadora do CRAS	25
Secretária ou Gestora da Política	17
Técnica de Nível Médio	8
Outra	8

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Estava previsto: um (1) gestora da política, um (1) coordenadora de CRAS, um (1) técnica de nível superior e um (1) técnica de nível médio de cada um dos três (3) CRAS. Era para ser 25% de cada uma das funções. Este perfil quanto a função foi sugestiva, e a partir desta sugestão a coordenadora do CRAS fez o convite, mas a aceitação em participar deu outro resultado. 42% foram técnicas de nível superior, 25% coordenadora do CRAS, 17% gestora da política, 8% técnica de nível médio e 8% outra função, a qual não foi descrita pela entrevistada. No entanto, a função exercida não resultou em diferença significativa quanto a importância dos atributos, objetivo sintetizante e o conceito de qualidade, assim como nenhum dos demais perfis. Diferente dos usuários para os quais a faixa etária foi fundamental para compreender as diferentes perspectivas.

Qualidade é o bom atendimento dos trabalhadores para com os usuários (Tabela 20).

Tabela 20 - Atributos de qualidade no contexto de fala das trabalhadoras e gestoras sobre o que é qualidade dos serviços do CRAS, após aplicação da técnica análise de conteúdo modalidade temática

Atributo	% Trabalhadoras ou Gestoras
Relação entre trabalhador e usuário	58
Objetivos dos serviços	25
Celeridade	17
Comunicação	0
Instalações	0
Objetivos dos usuários	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Para 58% das entrevistadas, elas são parte constituinte da qualidade, que tanto tem a ver com a relação entre trabalhador e usuário no momento da experiência, quanto pelo resultado deste atendimento ser acolhedor, promovendo a autoestima e outras habilidades relacionais a partir do vínculo fortalecido entre trabalhador e usuário, chegando a ser um fim em si mesmo. Assim como os usuários consideram os trabalhadores como sendo alguém da família ou um amigo, também acontece este mesmo sentimento das trabalhadoras para com os usuários.

Assim eles vêm, muitos deles vêm para ter uma conversa, precisam, principalmente este pessoal da terceira idade. E quando eu falei para você que a gente se identifica com eles, a gente cria um vínculo muito grande com eles. Recentemente a gente perdeu uma senhora, foi assim, no dia em que falou a dona fulana faleceu, a gente chorou, porque era nossa amiga, companheira, de certa forma ela criou um vínculo com a gente, a gente passa

a ter um lugar de vínculo com eles, um vínculo de amor mesmo [...] (Trabalhadora 1³⁹, Guairaçá, 2026).

Os trabalhadores fazem a diferença quanto a qualidade dos serviços. E esta diferença passa pela importância na política de recursos humanos das prefeituras. Das cinco mil, cento e sessenta e oito (5.168) palavras utilizadas nas entrevistas pelas trabalhadoras ao responderem à pergunta *conceitue e comente sobre qualidade dos serviços do CRAS*, apenas a palavra “equipe”, com vinte e sete (27) menções, possui sentido associado aos atributos de qualidade. Ela foi utilizada principalmente pelas trabalhadoras de Terra Rica para enfatizar as contribuições de ter uma equipe completa, concursada, com autonomia para trabalhar e com bom relacionamento entre os trabalhadores. Desse modo, a soma do trabalho resulta num todo coordenado a favor dos usuários.

Eu já trabalhei com equipe em um momento em que a equipe não estava alinhada. E não é o trabalho de um que vai fazer o milagre naquele setor. É um trabalho coletivo. Tudo é muito coletivo. Se a equipe está balanceada. Ela não vai conseguir alcançar um todo (Trabalhadora 1⁴⁰, Terra Rica, 2026).

Então, eu acho que isso faz com que o nosso serviço tenha uma maior vantagem, né? Uma maior qualidade, porque não tem aquela rotatividade, a gente tem o vínculo com os usuários, né? A gente se dá bem enquanto equipe, a gente tem um bom relacionamento, então acho que tudo isso faz com que a gente consiga direcionar melhor nossas ações, nossos serviços [...] (Trabalhadora 2⁴¹, Terra Rica, 2026).

Os recursos humanos são o principal insumo para serviços de qualidade (Las Casas, 2008, p. 119), independente de qual seja o atributo mais importante para estes mesmos trabalhadores, usuários ou cidadãos. O bom atendimento tem os trabalhadores como parte constituinte do serviço (Rodrigues, 2014, p. 160), no qual a qualidade é percebida no momento da experiência. Mas, mesmo quando o atributo de qualidade são os resultados a serem experimentados durante e após a execução dos serviços, os trabalhadores são fundamentais para se alcançar o fortalecimento de vínculos, o acolhimento e o acesso a direitos. São objetivos que podem e devem ser vivenciados pelos usuários enquanto estão presentes no CRAS, seja na sua relação com os trabalhadores ou vivenciando o exemplo entre estes.

39 Entrevista na data de 26/06/2025 com a trabalhadora 1: mulher, de 30 a 59 anos, com pós-graduação, trabalha de 1 a 5 anos na política de assistência social municipal

40 Entrevista na data de 24/06/2025 com a trabalhadora 1: mulher, de 30 a 59 anos, com pós-graduação, trabalha há mais de 10 anos na política de assistência social municipal

41 Entrevista na data de 24/06/2025 com a trabalhadora 2: mulher, de 30 a 59 anos, com ensino superior, trabalha de 5 a 10 anos na política de assistência social municipal

As relações de trabalho no CRAS devem ser coordenadas para que entre os trabalhadores se tenha acolhimento, vínculos fortalecidos e que os mesmos tenham acesso aos seus direitos trabalhistas. As entregas aos trabalhadores devem ser as mesmas dos usuários; esta é uma concepção de qualidade total, numa abordagem sistêmica e multidimensional (Camisón; Cruz; González, 2006). De tal forma que o clima organizacional contagie os usuários com exemplos daquilo que se pretende que eles consigam em suas vidas. Os recursos humanos também são o principal insumo para o atributo celeridade.

Atender as pessoas quando elas precisam com celeridade é um atributo que ganha importância diante da demora no atendimento ser uma realidade. As 17% de trabalhadoras que contextualizaram na entrevista as celeridades como atributo de qualidade são todas de Alto Paraná (Tabela 17), assim como ocorreu com os usuários. As filas para atendimento no cadastro único e para benefício eventual são uma realidade em Alto Paraná, em função da alta demanda, diante de equipe que até então não era completa, com alta rotatividade, sem continuidade e sem possibilidade de implementar um planejamento das rotinas do CRAS. Contexto que faz uma das trabalhadoras se preocupar com a proximidade do assistencialismo: atuação nos efeitos, com foco em benefícios que oferecem garantia de renda e provisões, objetivos mais materiais, em detrimento de uma atuação preventiva, com busca ativa e objetivos mais relacionais.

[...] eu digo até na busca ativa mesmo, né, até nas visitas, por exemplo, chega uma família, a gente precisa ir fazer uma visita, porque a gente já está em outra demanda, né, e isso pode demorar um pouco mais, e eu acho que poderia ser atendido no dia, poderia [...] não dá para esperar, e é isso, e é uma equipe redonda, é, daria para atender essas demandas no dia, né, que chega para a gente, infelizmente não é assim, é, até eu quase beiro um pouco o assistencialismo [...] (Trabalhadora 2⁴², Alto Paraná, 2026).

Para 25%, qualidade é entrega (Tabela 20), mais do que o bom atendimento. As famílias trazem uma demanda de vulnerabilidade social que precisa ser mediada pelos serviços do CRAS, não só em seus efeitos, mas principalmente em suas causas (Sposati, 2007). Esta entrega passa por ofertar os serviços dentro das metodologias normativas com um plano de acompanhamento para cada família (Trabalhadora 2, Guairaçá, 2026). Uma demanda que não será resolvida apenas com ações particularizadas para a família, mas com o fortalecimento de vínculos dentro de uma rede de proteção primária e secundária, mediada

42 Entrevista na data de 10/06/2025 com a trabalhadora 2: mulher, de 30 a 59 anos, com ensino superior, trabalha de 1 a 5 anos na política de assistência social municipal

pelas ações coletivas do PAIF (Trabalhadora 3, Guairacá, 2026). Em dois (2) dos três (3) CRAS as ações coletivas do PAIF encontram dificuldades em serem ofertadas. E são estas ações que fazem a experiência no serviço mudar a concepção de qualidade dos usuários, conforme visto no capítulo anterior.

Eu acho que primeiro de tudo é identificar, né, qual que é ali a demanda, né, porque quando você identifica certinho, porque cada família é uma realidade, né, depois que você identifica ali o problema, a situação, você consegue deslanchar mais (Trabalhadora 2⁴³, Guairacá, 2026).

O PAIF hoje é questão de atendimento familiar, individual, a gente consegue alcançar. Eu vejo que tem qualidade, até pelo registro, pelos instrumentais que a gente tem aqui. O que eu vejo que a gente tem dificuldade muito é com o PAIF em relação aos trabalhos de grupo. Não são tão presentes (Trabalhadora 3⁴⁴, Guairacá, 2026).

Outra dificuldade é conseguir a adesão dos usuários, seja nos encaminhamentos com o objetivo de acessarem direitos, seja nos grupos com o objetivo de fortalecimento de vínculos (Freitas, 2014; Pinto, 2019; Souza, 2017b). Nem todos os encaminhamentos são a pedido do usuário, e a técnica do CRAS, após análise do caso, pode achar necessário o encaminhamento para um tratamento psicológico na saúde, a exemplo de uso abusivo de substâncias psicoativas, mas o usuário acha que não precisa e não adere. Esta dependência do usuário e de outras políticas públicas gera desmotivação em alguns técnicos (Trabalhadora 2, Guairacá, 2026). Nas ações coletivas, os CRAS investem em atrativos aos usuários, como lanches, apresentações culturais complementares, sorteio de premiações, porém, mesmo assim as dificuldades permanecem, e, quando acontece uma boa participação de público, fica a dúvida se a presença é em função da ação coletiva do PAIF ou se deve aos atrativos. Adesão que fica mais provável de acontecer a partir da compatibilidade entre perfil dos usuários e serviços.

Deve existir um alinhamento entre as necessidades dos usuários com os assuntos a serem trabalhados no grupo. Em Guairacá, segundo a trabalhadora 3, o grupo de gestantes do PAIF consegue este alinhamento.

Porque muitas vezes eles nos procuram, de repente, um atendimento psicológico, né, a gente faz os encaminhamentos, né, direciona, aí chega amanhã e eles falam que não vai mais. Eles não querem mais o atendimento.

43 Entrevista na data de 26/06/2025 com a trabalhadora 2: mulher, de 30 a 59 anos, com ensino superior, trabalha de 1 a 5 anos na política de assistência social municipal

44 Entrevista na data de 26/06/2025 com a trabalhadora 3: mulher, de 30 a 59 anos, com pós-graduação, trabalha há mais de 10 anos na política de assistência social municipal

Então não é a coisa mais que depende de mim, né. Ele não quer. É uma decisão dele. E o que eu vou fazer? (Trabalhadora 2, Guairacá, 2026).

Trabalhadora 3: [...] eu sei que já foi feita a opção, tipo, lanches atrativos, apresentações, o que a gente consegue ainda trazer um pouco de pessoas [...] E elas tão se preparando pra aquele momento da relação com o filho e vai discutir.

Entrevistador: E tem a ver com assistência social, discutir essas relações mãe e filho.

Trabalhadora 3: É! E elas interagem muito sobre a questão do bebê, dos primeiros momentos, como se sente. Ah, quando eu tive um filho era assim, assim, ah, no meu primeiro foi assim. Esse grupo a gente fala que dá muito certo (Trabalhadora 3, Guairacá, 2026).

A comunicação foi o atributo de qualidade mais importante a partir das respostas da pergunta: *avalie a importância dos atributos abaixo para a qualidade dos serviços do CRAS, em que um (1) é nenhuma importância e cinco (5) é muito importante* (Tabela 21).

Tabela 21 - Atributos de qualidade segundo a nota média de importância assinalada pelas trabalhadoras e gestoras, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância

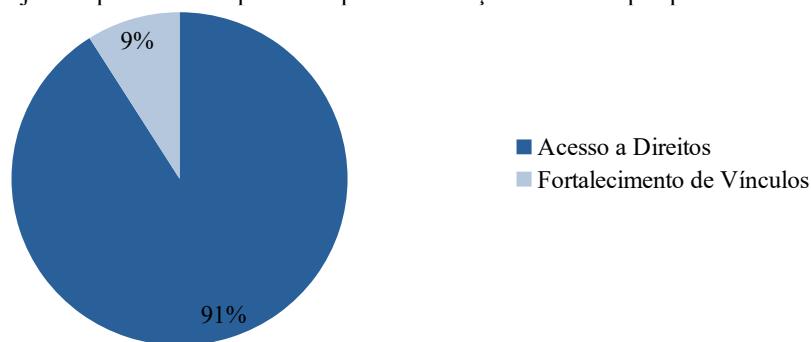
Atributo	Nota média (de 1 a 5)
Comunicação	4,83
Relação entre trabalhador e usuário	4,75
Objetivos dos serviços	4,67
Celeridade	4,50
Instalações	4,50
Objetivos dos usuários	4,33

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Nas entrevistas, este atributo sequer foi citado. Trata-se de um insumo fundamental para se conseguir os resultados dos serviços (Brasil, 2021; Brasil, 2012b), assim como a relação entre trabalhador e usuário, a qual obteve a segunda melhor nota no questionário, mas foi com bastante amplitude o principal atributo nas entrevistas. A comunicação é importante antes mesmo da execução dos serviços, para se trabalhar a expectativa inicial (Las Casas, 2008, p. 15), desconstruir o assistencialismo e assim deixar os usuários um pouco mais exigentes em relação à qualidade dos serviços. A comunicação também é uma habilidade a ser adquirida enquanto contribuições dos serviços para a convivência familiar, comunitária e social dos usuários (Brasil, 2021). Logo, a comunicação é um meio e um fim para a qualidade dos serviços do CRAS e foi reconhecida pelas trabalhadoras como principal atributo de qualidade em resposta à pergunta fechada. A comunicação enquanto fim pertence ao objetivo normatizado de fortalecimento de vínculos.

O acesso a direitos é o objetivo sintetizante de qualidade para os serviços do CRAS segundo as entrevistadas, após responderem à pergunta: *cada serviço tem seus objetivos postos nas normativas. Marque o objetivo que mais sintetiza qualidade para os serviços do CRAS na sua opinião* (Figura 16).

Figura 16 - Objetivo que sintetiza qualidade para os serviços do CRAS por percentual de trabalhadoras



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Este é o objetivo que mais marcou as narrativas contra o assistencialismo. Sai solidariedade, entra direito. Antes mesmo da tipificação (Brasil, 2009c) e do reforço sobre a concepção de convivência e fortalecimento de vínculos (Brasil, 2017), o que existia forte na política de assistência social era a concepção de garantia de direitos. Escolher este objetivo pressupõe fidelidade à história da política e no combate ao seu principal inimigo: o assistencialismo. Apesar de a maioria das entrevistadas estarem a menos de cinco (5) anos no CRAS, essa maioria é composta por assistentes sociais, e apenas uma (1) psicóloga recém chegada ao CRAS de Alto Paraná, que deixou em branco esta pergunta. A formação do serviço social enfatiza a luta pelos direitos e o fortalecimento do estado diante da iniciativa privada para combater as vulnerabilidades sociais.

As ações particularizadas do PAIF, incluindo os encaminhamentos, tinham como finalidade principal o acesso a direitos. No ano de 2023, ocorreram nove mil e setenta e sete (9.077) atendimentos particularizados nos três (3) CRAS desta pesquisa (Brasil, [s.d.]a), abrangendo acolhimento, orientação, encaminhamentos, visitas domiciliares, atendimentos no Cadastro Único e concessão de benefícios. Em comparação, houve mil, duzentas e vinte e sete (1.227) participações em ações coletivas não continuadas, além de vinte e quatro (24) famílias atendidas em grupos do PAIF em Guairaçá no mês de agosto de 2023, e setenta e oito (78) em Terra Rica, no mês de maio de 2023, períodos em que se registrou a maior participação ao longo do ano (Brasil, [s.d.]a). Dessa forma, o volume de atendimentos particularizados nos três CRAS foi 739% superior ao das ações coletivas do PAIF. Enquanto as ações coletivas

têm foco no fortalecimento de vínculos, observa-se uma relação entre a escolha das entrevistadas quanto ao objetivo sintetizante de qualidade e o volume de trabalho cotidiano nos CRAS.

A escolha pelo acesso a direitos foi amplamente superior entre os cinco (5) objetivos. Garantia de renda e provisões, acolhimento e desenvolvimento de autonomia não foram citados. Comentou-se com uma entrevistada de Terra Rica sobre a surpresa com sua escolha pelo acesso a direitos em detrimento de fortalecimento de vínculos, haja vista o seu município possuir um alto volume de atendimentos no PAIF ações coletivas e/ou SCFV. A mesma disse que o fortalecimento de vínculos está dentro do acesso a direitos. Provavelmente o conceito de acesso a direitos para as entrevistadas desta pesquisa é mais abrangente e envolve os demais objetivos.

Os cinco (5) objetivos dos serviços são interdependentes um dos outros, mas formam um todo da proteção social (Brasil, 2009c). Eles possuem especificidades quanto às vulnerabilidades sociais que combatem e aos serviços para os quais estão mais associados. A concepção de fortalecimento de vínculos vai além dos direitos constituídos, os quais, por sua vez, estão além daqueles que podem ser acessados por encaminhamentos e/ou orientações dos trabalhadores do CRAS. Por fortalecimento de vínculos, principalmente os comunitários e sociais, compreende-se o fortalecimento da cidadania, a qual, entre muitas funções, visa o debate coletivo sobre novos direitos ou direitos inexistentes (Brasil, 2017). O fortalecimento de vínculos neste sentido vem antes do acesso a direitos, é mais abrangente.

Numa outra perspectiva, o fortalecimento de vínculos visa mediar as relações entre Estado e não Estado⁴⁵, ou entre os sujeitos do não estado. O acesso a direitos para existir enquanto objetivo depende da existência do estado. Em outras palavras, o nível de qualidade dos vínculos não está totalmente coberto pelo estado, o quanto uma pessoa gosta e investe em outra pessoa é do seu livre arbítrio, assim como o quanto um empresário paga de salário para além do mínimo garantido pelo direito. Liberdades possíveis de serem mediadas pelas ações de fortalecimento de vínculos, mas não de acesso a direitos. A qualidade dos vínculos na perspectiva dos direitos está relacionada a não existência de violência e violação de direitos,

45 Para Bobbio (1987), o dualismo entre “Estado” e “não Estado” se faz entre as responsabilidades e/ou alcance de poder entre um e outro quanto as diferentes dimensões da vida: economia, política, religião, cultura. Para ele, as diferentes concepções de Estado, mesmo em sua “acepção mais larga, que compreende inclusive a *polis* grega, viu-se sempre diante do não Estado na dupla dimensão da esfera religiosa (no sentido mais amplo da palavra) e da esfera econômica”. No pensamento liberal, “o Estado enquanto mal necessário assume a figura de Estado mínimo” (Bobbio, 1987, p. 121-122). O alcance do Estado ou não Estado é uma construção posta em contratos sociais no espaço tempo, renegociados em tempos de crise do Estado ou conflitos Estado e não Estado.

mas o fortalecimento de vínculos vai além da não existência destas vulnerabilidades e alcança potencialidades familiares, comunitárias e sociais.

Qualidade é uma característica necessária para um serviço satisfazer necessidades e expectativas de usuários e cidadãos (Camisón; Cruz; González, 2006; Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000; Vaitsman; Rieveres, 2005). Nesta pesquisa, adotou-se um conceito que conversa com as dinâmicas de poder e os debates de qualidade nas políticas públicas de saúde e educação: qualidade é uma característica que sintetiza e distingue um serviço ao satisfazer necessidades de diferentes grupos de interesse. Em ambos os conceitos, a necessidade, expectativa ou valor vem antes das características. Um serviço deve ser desenhado (concebido) de acordo com estas necessidades para ser minimamente de qualidade. Em outras palavras, o debate sobre qual é o objetivo de um serviço, ou objetivos, influencia a compreensão de qual característica sintetiza qualidade, assim como quais insumos ou meios são necessários para atingi-las.

As competências dos trabalhadores devem ser alinhadas à característica de qualidade que se deseja atingir. Se a principal necessidade, expectativa e/ou valor é a relação entre trabalhador e usuário, neste cenário a característica sintetizadora de qualidade dos serviços pode ser: cuidado, acolhida e/ou disponibilidade, e o principal insumo para se ofertar este serviço de qualidade são trabalhadores com estas habilidades. Porém, se a necessidade for para além do momento da execução do serviço e abranger os resultados, o debate muda para um resultado, e, uma vez definido este resultado, outros insumos passam a ser importantes. Se o resultado desejado pelos diferentes grupos de interesse for “fortalecimento de vínculos”, as competências mais importantes para os trabalhadores passam a ser a capacidade de mediação, comunicação e engajamento. A coordenadora do CRAS de Terra Rica reconhece a capacidade de comunicação do trabalhador como importante para oferta com qualidade do PAIF ações coletivas e/ou SCFV: “Tem pessoas que tem um perfil para grupo, tem pessoas que tem perfil para atendimento [...] querer que um profissional que não gosta de falar em público faça um grupo do PAIF com excelência, isto é complicado”.

Para as entrevistadas, é importante ofertar serviços com qualidade, e o principal meio são os instrumentos, processos de gestão e equipe. Elaborar planos dos serviços com flexibilidade e participação dos usuários foi o meio mais citado nas entrevistas ao responderam à pergunta: *qual a importância de se ofertar serviços com qualidade? Existem debates, planos e processos implementados que visam a qualidade dos serviços?* Logo, em seguida foram citadas a eficácia dos Planos Individuais de Atendimento (PIA), devolutiva dos usuários, organização do trabalho e, também, o investir em equipe. Estes insumos para a

qualidade são o reconhecimento das trabalhadoras à responsabilidade da gestão. A trabalhadora 3 (Terra Rica, 2026) enfatiza a importância da coordenadora para o alinhamento entre os trabalhadores a favor da qualidade dos serviços: “uma coisa que conta muito pra nós também, é a nossa coordenadora, uma excelente coordenadora, né? Então ela consegue [...] ela mexe ali o doce pra gente se alinhar mesmo”. Este alinhamento é para se conseguir resultados.

Normalmente fico responsável por montar esses planejamentos todos. Mas elas todas me trazem as informações. Elas que estão com os usuários no dia a dia. [...] Na execução do serviço. Você tem que ter o seu objetivo. Onde você vai chegar. Qual que é a meta que você tem que alcançar. Para chegar em determinado local. Ter determinada ação (Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026).

Porque, afinal, acho que na maioria dos lugares, assim, a gente tem a sensação muito grande de adolescência em situação de drogadição. Muito grande mesmo. E abandono pela família. Tipo, a família não... A família não se importa. E aí essas crianças, essas adolescentes que estão lá no serviço de convivência, que é o nosso público maior, já vem de famílias que não se importaram com histórico. E aí tiveram esses filhos e hoje não dão conta de estar cuidando dos seus próprios filhos. E aí o nosso mesmo ciclo se repete. A gente não vê essa perspectiva, né? Pode ser que se repita, dá pra evitar (Trabalhadora 3, Guairaçá, 2026).

As trabalhadoras sinalizaram para o atributo de qualidade *resultados* ao debaterem sobre a importância e os meios para se conseguir a qualidade dos serviços do CRAS. Ao serem abordadas diretamente sobre o que é qualidade, elas disseram ser a relação entre o trabalhador e usuário. Esta mudança de concepção aconteceu com os usuários entre os objetivos iniciais ao procurar o CRAS e após a experiência na execução dos serviços, principalmente PAIF ações coletivas e/ou SCFV. É uma mudança temporal. As perguntas levaram tanto os trabalhadores quanto os usuários a refletirem sobre a qualidade se projetando em diferentes momentos.

As trabalhadoras, ao responderem sobre o que é qualidade, responderam pensando no tempo presente, que leva a experiência momentânea da execução do serviço. Neste momento, a relação entre trabalhador e usuário ganha o máximo de importância, inclusive nas bibliografias consultadas (Camisón; Cruz; González, 2006; Juran, 2017; Las Casas, 2008; Rodrigues, 2014). Ao responderem sobre os meios necessários para a qualidade, pensaram no tempo futuro: contratação de equipes, elaboração de planejamentos. A relação entre trabalhador e usuário não acontece no tempo futuro, mas os resultados advindos desta relação pertencem ao futuro e são desejáveis.

O que é qualidade dos serviços do CRAS? Para as trabalhadoras e gestoras, é uma concepção anti-assistencialismo. O bom atendimento realizado por uma equipe concursada e com autonomia, promovendo o acesso a direitos, foi a escolha do atributo mais importante e do objetivo sintetizante. Esta escolha combate diretamente as duas principais características do assistencialismo: solidariedade com alta interferência política do primeiro damismo realizada por trabalhadores com vínculos precários. O assistencialismo é visto internamente na política como sinônimo de serviço sem qualidade. Por outro lado, esta escolha é uma concepção no qual as trabalhadoras se autorreferenciam como constituintes da qualidade dos serviços do CRAS; as trabalhadoras são o centro do debate.

4.4 As dinâmicas de poder e as diferentes perspectivas sobre a qualidade dos serviços

A concepção de qualidade dos serviços do CRAS é relacional e relativa, com diferentes perspectivas e dinâmicas de poder a depender de quem, quando, onde e como. Os “regimes de verdade”, fruto das dinâmicas de poder, influenciam a qualidade dos serviços do CRAS antes mesmo de sua execução. A imagem inicial que os usuários possuem da política de assistência social é fruto de suas relações e da cultura assistencialista, e interfere na expectativa e na satisfação futura. A faixa etária é outra característica dos usuários que influenciou na escolha dos atributos de qualidade e objetivo sintetizante. Porém, ao serem atendidos pelos trabalhadores do CRAS, esta imagem e escolhas se alteram, assim como a concepção de qualidade, consequência desta relação. Usuários e trabalhadores se reconhecem envolvidos numa relação de poder que influencia a concepção de qualidade no decorrer do tempo.

Trabalhadoras e usuários reconhecem uns aos outros como sujeitos no território com o maior poder sobre a qualidade dos serviços do CRAS. As trabalhadoras, ao responderem à pergunta *avalie a influência dos atores sobre a qualidade dos serviços do CRAS, em que um (1) é nenhuma influência e cinco (5) é grande influência, marque um x para cada ator* deram 4,75 de nota média quanto à influência dos usuários sobre a qualidade, a mais alta entre as nove (9) categorias de atores (Tabela 22).

Tabela 22 - Nota média atribuída pelas trabalhadoras quanto a influência de categoria de sujeitos sobre a qualidade dos serviços do CRAS, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância

Categoria de Sujeito	Nota média (de 1 a 5)
Usuários	4,75
Famílias e amigos de usuários	4,00

Prefeito e Vereadores	3,33
Trabalhadores de Outras Instituições	2,82
Líderes Religiosos	2,67
Empresários	1,75
Líderes Comunitários	1,50
Líderes Culturais	1,18
Líderes do Crime Organizado	1,17

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

De igual modo, os usuários, ao responderem à pergunta *alguma pessoa ou instituição influencia positivamente ou negativamente as relações na sua família: convivência entre marido e mulher, entre pai e filhos, entre irmãos*, escolheram os trabalhadores como a categoria de pessoas com maior influência sobre as relações na sua família, frente a nove (9) categorias, entre elas a família extensa e a igreja, que obtiveram percentual menor (Tabela 23).

Tabela 23 - Percentual de usuários que reconhecem influência positiva ou negativa de alguma pessoa ou instituição na convivência de sua família – múltipla resposta

Categoria de Pessoas ou Instituição	Percentual de Usuários
Trabalhadores da Assistência Social	27
Família extensa	25
Igreja	25
Trabalhadores da Saúde	11
Trabalhadores da Educação	7
Amigos relação presencial	7
Amigos relação virtual	5
Trabalho: chefe e colegas	0
Ongs ou movimentos sociais	0
Outros	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

Os usuários reconheceram que os trabalhadores do CRAS são os sujeitos que mais mudam e podem mudar as suas vidas. Assim como as trabalhadoras reconheceram o poder dos usuários. A trabalhadora 2 (Terra Rica, 2026) cita a influência dos usuários sobre novos usuários, imagem inicial positiva do CRAS, motivação e segurança dos trabalhadores para continuar a oferta dos serviços dentro de uma determinada metodologia. Um ciclo que acaba por influenciar a concepção dos trabalhadores e usuários sobre a qualidade dos serviços. A qualidade é uma construção relacional para ambos os lados.

Tem, e, assim, usuários, usuários que contribuem com a gente, que são gratos pelo nosso serviço, eu acredito que isso influencia, assim, positivamente, porque querendo ou não, traz os outros. Os outros já têm uma certa expectativa positiva [...] então, a gente acaba tendo uma maior segurança no trabalho, falando, poxa, estamos indo pelo caminho certo (Trabalhadora 2, Terra Rica, 2026).

Quanto mais próximo o sujeito da rotina de trabalho do CRAS, mais influência sobre a qualidade dos serviços (Tabela 22). A influência neste contexto de resposta das trabalhadoras foi compreendida como uma intervenção direta, seja ela positiva ou negativa. Os sujeitos que indiretamente influenciam a adesão, composição do público, demanda espontânea e resultados foram considerados de pouca importância, e nas entrevistas nem são citados. Os usuários e suas famílias são para as trabalhadoras os sujeitos com maior capacidade de influenciar a qualidade. Como disse a trabalhadora 2 de Guairaçá, se o usuário não aderir de pouco vale os encaminhamentos, logo, por mais que os trabalhadores de outras instituições se esforcem para cumprir sua parte, quem vai determinar a efetividade destes encaminhamentos são os usuários.

Os usuários mudam a concepção sobre o que é qualidade após serem atendidos pelos trabalhadores. Antes de serem atendidos, buscam a garantia de renda e provisões, conseguida pela oferta do PBF e de benefícios eventuais (60%). Logo que são atendidos, passam a se encantar com o acolhimento e cuidado proveniente da relação entre trabalhador e usuário (83%), começam a buscar outros direitos e, por fim, são convidados a participarem das ações coletivas do PAIF e/ou SCFV. Neste momento, os resultados passam a ser algo a mais a ser ofertado por esta relação. O fortalecimento de vínculos começa a ser compreendido e vivenciado na convivência familiar, comunitária e social, da qual 100% dos usuários que frequentam ações coletivas do PAIF e/ou SCFV dos três (3) CRAS desta pesquisa reconheceram estas contribuições. São as dinâmicas de poder dos trabalhadores para os usuários.

Mas são os usuários os sujeitos com maior poder sobre a qualidade dos serviços do CRAS nas concepções escolhidas nesta pesquisa. A relação entre trabalhador e usuário e os resultados foram os dois atributos de qualidade mais importantes tanto para os usuários quanto às trabalhadoras. São atributos que dependem da adesão dos usuários para que estas duas características qualificadoras sejam evidenciadas nos serviços. Principalmente os resultados, postos em cinco (5) objetivos normatizados, dos quais três (3) foram os mais escolhidos pelos usuários, em especial após serem inseridos em serviços continuados.

Acolhimento, acesso a direitos e fortalecimento de vínculos são ofertados aos usuários através de diferentes experiências na execução dos serviços, mas só serão características de qualidade se produzirem aquisições na vida dos usuários a ponto de os mesmos as reconhecerem. Mesmo os resultados voltados a satisfazer os cidadãos, como viver numa sociedade livre de violências, violações de direitos, desigualdades, preconceitos e opressões só podem ser alcançados com a adesão dos usuários para os quais se pretendem estas transformações. As trabalhadoras reconhecem e sentem o desafio de conseguir adesão dos usuários (Trabalhadora 2, Terra Rica, 2026).

Adesão que passa pelo reconhecimento do usuário enquanto um dos protagonistas da construção relacional dos resultados pretendidos pelos serviços. Os usuários (86%) e as trabalhadoras (66%) divergem quanto a atribuir importância máxima aos objetivos dos usuários para os atributos de qualidade. Para os usuários, foi o atributo mais importante⁴⁶, e para as trabalhadoras foi o atributo menos importante das 6 opções de respostas. Para as trabalhadoras, os objetivos dos serviços (83%) ganham o máximo de importância. Pesa nessa divergência o viés normativo associado à concepção de qualidade pela conformidade técnica, uma das primeiras abordagens bibliográficas sobre qualidade, muito relacionado ao controle de qualidade (Camisón; Cruz; González, 2006). O viés normativo é fruto das dinâmicas de poder entre as esferas governamentais, necessário para se ofertar serviços com um mínimo de padrão no território nacional.

São as normativas que representam os cidadãos ausentes da experiência do serviço, mas parte interessada na qualidade dos serviços que são públicos. Por outro lado, serviços que se pretende fortalecer vínculos comunitários e sociais, promovendo a cidadania, devem permitir aos usuários participar de momentos e/ou movimentos que visam a modificar as normativas da política, incluindo objetivos e padrões de qualidade que ficaram de fora.

As dinâmicas de poder que influenciam a qualidade não se limitam à relação entre usuário e trabalhador. Existem influências culturais ou “regimes de verdade” presentes no decorrer de todo este processo relacional: antes, durante e após a execução dos serviços. Soma-se às influências vindas de categorias específicas de sujeitos de poder. Influências que podem ser positivas ou negativas. Mas são sempre negativas no viés assistencialista, para o qual as trabalhadoras se esforçam em distanciar. As influências são vistas como ingerência, interferência política, atentado contra a autonomia profissional por alguém que não conhece

46 Os usuários e trabalhadoras deram nota de um (1) a cinco (5) para os seis (6) atributos de qualidade mais referenciados nas bibliografias especializadas. Nesta pergunta, não existia a opção “outros”. Mas na pergunta sobre os objetivos que sintetizam a qualidade dos serviços do CRAS, eles poderiam anotar outros objetivos para além dos cinco (5) normatizados. Dois (2) usuários dos quarenta e cinco (45) responderam outros objetivos.

as normativas e não trabalha apenas pelo alcance de objetivos coletivos (Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026). Por outro lado, negar a existência de influência externa, até mesmo a positiva (Trabalhadora 3, Terra Rica, 2026), é caminhar no sentido contrário à concepção de fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais, para a qual as dinâmicas de poder são insumos neste processo. O CRAS não pode proteger o usuário e seus trabalhadores inserindo-os numa bolha de um grupo fechado.

Hoje, nós encaramos essas influências. Na verdade, elas não têm mais domínio sobre nós. Mas já tiveram. [...] Mas a partir do momento que a nossa equipe se tornou uma equipe concursada. Uma equipe de carreira que está aqui já junto há um tempo. E que nós começamos a alinhar o nosso pensamento de forma técnica. A gente ganhou o poder sobre as nossas atitudes e as nossas ações. E ganhamos peso para lutar pelo que nós acreditamos que é o caminho que o CRAS vai seguir. E a partir desse momento, a gente criou a nossa autonomia profissional. E hoje, nós até sentimos que esses agentes que antes influenciavam negativamente, eles nem chegam a tentar influenciar (Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026).

A trabalhadora 3 complementa: “Assim, posso dizer para você que hoje é nulo. Não tem positivo nem negativo” (Trabalhadora 3⁴⁷, Terra Rica, 2025). Os regimes de verdade exercem influência tanto nos usuários quanto nas trabalhadoras (Foucault, 1979, p. 180). Alguns desses regimes são valores culturais da sociedade brasileira, enquanto outros são subculturas ou cultura organizacional; valores mais associados ao contexto da política de assistência social. São regimes que atravessam os usuários e trabalhadores da assistência evidenciados nesta pesquisa e/ou outras que fizeram parte da revisão bibliográfica: assistencialismo (Sposati, 2007), gratidão (Freitas, 2014; Mito e Dal Prá, 2015; Pinto, 2019), cultura da pobreza (Souza, 2017a), meritocracia (Freitas, 2014) e individualização (Baumann, 2001).

Estes valores culturais influenciam a demanda espontânea, busca ativa, adesão e composição do público atendido, bem como a efetividade dos encaminhamentos, temas escolhidos para as ações coletivas do PAIF e/ou SCFV, distribuição de poder entre a equipe, serviços e ações, atingimento de objetivos e qualidade dos serviços. E, mesmo os valores que nesta pesquisa não foram possíveis de serem observados, a exemplo do machismo patriarcado, são combatidos pelos serviços do CRAS. É uma ilusão achar que estes “regimes de verdade” não estão presentes nas relações internas do CRAS: seja entre os trabalhadores, destes para os usuários ou nas decisões gerenciais; outras pesquisas chegaram à conclusão de

47 Entrevista na data de 24/06/2025 com a trabalhadora 3: mulher, de 30 a 59 anos, com pós-graduação, trabalha de 5 a 10 anos na política de assistência social municipal

que em determinados contextos o CRAS reforça o que deve combater (Barbosa, 2013; Brasil, 2012a, p. 13): “[...] uma equipe redonda, é, daria para atender essas demandas no dia, né, que chega para a gente, infelizmente não é assim, é, até eu quase beiro um pouco o assistencialismo [...]” (Trabalhadora 2, Alto Paraná, 2026); “Uma das questões negativas que influencia o CRAS é o assistencialismo. Infelizmente, o nosso prefeito, ele é um prefeito humilde do povo, e ele acabou introduzindo muito o assistencialismo. (Trabalhadora x, município x, 2026); e

É mais trabalho pra nós explicar pro usuário. De falar não [...] O usuário tem que ver que eles podem estar encaminhando. Agora, se ele vai receber o benefício ou não, aí é uma questão que o técnico vai atender e vai ver a situação. [...] E aí, quando pra muitas pessoas, quando o vereador fala vai no CRAS, eles acham que é uma coisa garantida. [...] E aí, como é que a pessoa fica? Ela fica brava? Fica, ah, mas ele mandou eu vir aqui, ele prometeu pra mim (Trabalhadora y, município y, 2026).

O assistencialismo atravessa a história e ainda hoje exerce influência sobre trabalhadores, usuários e sociedade. O tempo da história na memória social não finda em poucas décadas. Para as trabalhadoras, o assistencialismo é um padrão de comparação negativo para se distanciar (Trabalhadora 2, Alto Paraná, 2026) ou fruto de interferência política (Trabalhadora x, município x, 2025), no qual se combate principalmente substituindo a solidariedade pelo direito – vide preferência pelo acesso a direitos como objetivo sintetizante de qualidade por parte das trabalhadoras (Figura 7), e substituindo a interferência política pela autonomia profissional de servidores concursados. Até existe uma redução de danos se o político apenas encaminhar para o CRAS, mas, mesmo assim, para o usuário este encaminhamento de uma autoridade é uma garantia de concessão do benefício, gerando expectativas, mais trabalho e conflitos entre usuários e trabalhadores (trabalhadora y, município y, 2025).

E a questão do negativo, acredito que seja a questão ainda, vamos dizer assim, de uma certa forma, essa vergonha deles ainda procurar, muitos chegam acanhados aqui [...] porque muitos vinham buscar uma informação e tinham vergonha de chegar outra pessoa aqui e achar que ele está pedindo uma cesta básica. [...] É, eu acho que, pode ser cultural [...] (Trabalhadora 2, Guairaçá, 2026).

Pelo lado dos usuários, o assistencialismo, associado à cultura da pobreza, gera vergonha de ser visto como público atendido pelo CRAS (Trabalhadora 2, Guairaçá, 2026), logo interfere no tamanho da demanda espontânea. A gratidão dos usuários pode ser

consequência do assistencialismo (Pinto, 2019, p. 141), os quais associam ajuda em dinheiro, alimento, produtos de higiene, roupas, ser atendido na saúde, educação e outras instituições a partir da intervenção do CRAS com situações amparadas pela sociedade civil antes da existência da política pelo viés da solidariedade. Claro que nem todos conseguiram acessar ou eram merecedores desta solidariedade. A gratidão foi evidenciada nas entrevistas desta pesquisa e resultou em novecentos e setenta (970) palavras portadoras deste sentido (Tabela 7). Gratidão que pode ser consequência de um reconhecimento genuíno do acolhimento e cuidado das trabalhadoras, ou do assistencialismo e da meritocracia.

A meritocracia e a individualização influenciam a adesão, distribuição do poder, atingimento de objetivos e qualidade pelo viés de satisfação. O sentimento de urgência diante das carências materiais e sociais, associado à cultura meritocrática, faz com que os usuários, num primeiro momento, busquem o CRAS com o objetivo de receber “ajuda mesmo”, com vergonha pelo significado de fracasso diante da responsabilização da meritocracia e gratidão pelo aquilo que “não merece” (Pinto, 2019). Conforme são inseridos nas atividades coletivas, passam a compreender e vivenciar situações de fortalecimentos de vínculos, mas, ainda assim, muitos não acreditam que suas vidas possam mudar a partir de uma intervenção coletiva sociocultural, desistindo de participar.

Se o usuário não adere, os resultados não vêm. A não ser que seja quanto a garantia de renda e provisões, acolhimento e acesso a direitos, os quais dependem menos da adesão do usuário quando comparado ao fortalecimento de vínculos e ao desenvolvimento de autonomia, este último sequer citado pelos usuários e trabalhadores. A rejeição ao desenvolvimento de autonomia neste contexto pode estar associada a uma reação a meritocracia, por mais que para a política o conceito de autonomia seja relativo ao contexto social. Para a política, a meritocracia passa pelo debate do alcance do Estado.

Mas ela não pode criar esse vínculo, achar que o município tem o compromisso, né, de tá atendendo as necessidades dela com alimento ou com outras políticas, né [...]. Eu sempre tô fazendo parceria com as empresas pra trazer pra fazer entrevista. A Coroaves já empregou bastante pessoas aqui de Alto Paraná. [...] Eu tô buscando além. Eu sei que tem coisa que até acaba atropelando, que não faz parte da receita. Mas eu sempre tô buscando pra melhorar a vida dos nossos munícipes, né. E não ficar tão vinculado com a assistência social (Trabalhadora 1⁴⁸, Alto Paraná, 2026).

48 Entrevista na data de 10/06/2025 com a trabalhadora 1: mulher, de 30 a 59 anos, com ensino superior, trabalha de 1 a 5 anos na política de assistência social municipal

Autonomia é uma construção sociocultural, no qual um sujeito a partir de um contexto coletivo consegue exercer certas escolhas (Morin, 2003, p. 118). Para Baumann (2001, p. 23), a liberdade não pode ser ganha contra a sociedade. Não existe autonomia plena, mesmo no contexto de não Estado: “é uma agonia perpétua de indecisão ligada a um estado de incerteza sobre as intenções e movimentos dos outros ao redor” (Bauman, 2001, p 23). A trabalhadora 1 de Alto Paraná está buscando fazer esta mediação dos usuários com as empresas para desenvolver autonomia e os mesmos “não ficar[em] tão vinculado[s] à assistência social”. Quem faz mediação com as empresas é a política do trabalho, e a trabalhadora em questão sabe disto: “não faz parte da receita”. A integração ao mercado de trabalho como um dos objetivos da política de assistência social (Brasil, 1993) é feita principalmente pelo programa AcesSUAS Trabalho, não executado em nenhum dos 3 CRAS. Esta integração é uma mediação dos direitos e do fortalecimento de vínculos entre trabalhadores e empregadores, em que o contexto social de desigualdade deixa os trabalhadores em desvantagem de autonomia.

O alcance do Estado deve ser debatido nas ações coletivas preventivas do CRAS. Mas as responsabilidades perante os usuários não podem ser totalmente transferidas à sociedade civil. Muitos destes empregos oferecem baixo salário num ambiente de periculosidade, insalubridade e com alta rotatividade de pessoas. Para a política de assistência social interessa não apenas o acesso, mas o como e quais resultados sociais produzem as relações de trabalho. A expressão utilizada pela trabalhadora 1 de Alto Paraná quanto à necessidade de desvincular usuários é muito utilizada em narrativas relacionadas a “regimes de verdade” que pregam o Estado mínimo frente à sociedade civil, onde o conceito de autonomia é individual centrado numa lógica liberal (Bobbio, 1987; Brasil, 2024a, p. 36). O alcance do estado deve ser pauta nas ações coletivas do PAIF e/ou SCFV. A política de assistência social pouco debate o papel da sociedade civil e principalmente das empresas sobre as vulnerabilidades sociais a serem combatidas pelo fortalecimento de vínculos comunitários e sociais. E os empresários foram uma das categorias de sujeitos reconhecidas pelos trabalhadores com menor influência sobre a qualidade dos serviços do CRAS (Tabela 23), diferente de prefeito e vereadores.

Prefeitos e vereadores estão associados ao assistencialismo e a influências negativas sobre a qualidade dos serviços do CRAS (Tabela 24).

Tabela 24 - Percentual de trabalhadoras e gestoras que citaram nas entrevistas as influências dos sujeitos sobre a qualidade dos serviços do CRAS, a partir da técnica de análise de conteúdo temática

Categoria de Sujeito	Percentual de Trabalhadoras e Gestoras
Prefeito e Vereadores	50
Usuários	25

Trabalhadores de Outras Instituições	25
Famílias e amigos de usuários	16
Líderes Religiosos	8
Líderes Comunitários	8
Empresários	0
Líderes Culturais	0
Líderes do Crime Organizado	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

As trabalhadoras até podem demorar para responder o que é qualidade dos serviços, mas não demoram para responder o que não é qualidade: assistencialismo. Num contexto de fala, as memórias negativas acabam marcando. O bolsa família e os benefícios eventuais possuem normativas federais que regulam quem tem direito e como deve ser o procedimento de atendimento. Quando um prefeito ou vereador “encaminha” um usuário para ser atendido este gera uma expectativa de direito adquirido (Trabalhadora y, município y, 2026), o que pode acabar numa frustração para este usuário, gerando conflitos entre estes e as trabalhadoras e/ou no mínimo fazendo as mesmas gastarem mais tempo dando explicações que precisam convencer o equívoco da autoridade.

Por mais que a política tenha evoluído na direção do direito e que existam movimentos para fortalecer a autonomia profissional, prefeitos e vereadores continuam a influenciar a concessão de benefícios eventuais, alterando o discurso para “encaminhamento” ou “ajuda na busca ativa”, vide os seguintes depoimentos das trabalhadoras: “Porque eu falo pra ele, se tiver enquadrado na Lei de Benefícios Eventuais, o senhor pode mandar, o senhor chegou aqui encaminha para o CRAS. Quem vai decidir se vai ser atendido ou não, são as técnicas, não sou nem eu, nem o senhor, são as técnicas” (Trabalhadora x1, município x, 2026); “Sim, o que tem aqui é assim. O prefeito fala assim. Chegou. É pra entregar a cesta básica pra tal pessoa. Então tem isso” (trabalhadora x2, município x, 2026); “Que é, assim, o pessoal manda procurar muito, são os vereadores. Eles mandam muito o pessoal aqui. Vai lá, né? Vai lá falar com as meninas lá que tinham uma cesta básica” (Trabalhadora y1, município y, 2026);

E o vereador, pra poder fazer uma moral, acaba mandando as pessoas pra cá. Aí a pessoa chega aqui e fala, olha, tal vereador falou pra mim, vim aqui fazer o meu cadastro único pra começar a receber o Bolsa Família. [...] A pessoa fica brava, sabe? No começo do ano a gente teve eu, né? A gente não, eu tive uma discussão com uma esposa de um vereador. A esposa queria receber Bolsa Família de qualquer maneira. E ainda falou, mas eu sou a esposa do fulano (Trabalhadora y2, município y, 2026).

Assim, no começo, logo no início, porque acho que pensa, assim, mudou a gestão, vai, né, às vezes, algum vereador, alguma pessoa, assim, vai lá, procura lá assistência, procura mulher do prefeito. Mas aí a gente vai e explica que não é assim que funciona, que não pode, tal. E explica e pede para vir aqui (Trabalhadora z1, município z, 2026).

A influência de prefeitos e vereadores foram mais sentidas pelas trabalhadoras que ocupam funções mais operacionais (Tabela 25).

Tabela 25 - Influência de prefeitos e vereadores sobre a qualidade dos serviços do CRAS, a partir da nota média de importância assinalada pelas diferentes funções das trabalhadoras, em que um (1) representa nenhuma importância e cinco (5) muita importância

Função da Trabalhadora	Nota média (de 1 a 5)
Outra função	5,00
Técnica de nível médio	5,00
Coordenadora do CRAS	3,33
Técnica de nível superior	3,20
Secretária ou Gestora da política	2,00

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

As gestoras da política ou coordenadoras do CRAS compreendem a influência como positiva; uma ajuda na busca ativa, e não como uma garantia que determinada pessoa conseguirá o benefício. Todas as gestoras e coordenadoras narraram mediações realizadas junto a prefeitos e vereadores, explicando as consequências legais e políticas ao interferir num direito regulado a nível federal. Para elas, os prefeitos e vereadores compreenderam. Mas, para as trabalhadoras de nível médio ou que desempenham outras funções, a influência de prefeitos e vereadores continuam pesando na qualidade do seu atendimento, gerando expectativas e conflitos desnecessários.

Estas influências positivas ou negativas são restritas ao PBF e benefícios eventuais. Não foram narradas interferências no PAIF e SCFV, até porque são serviços mais distantes da compreensão destes sujeitos e, enquanto não produzirem resultados em escala, são de insignificância política. Se uma campanha do PAIF sobre combate ao preconceito a pessoas em situação de rua produzir reflexões por toda a cidade, provavelmente eleitores higienistas procurarão seus vereadores e prefeito.

Os serviços do CRAS têm por objetivo prevenir situações de vulnerabilidade social (Brasil, 2009b). Entre elas, os motivos que levam as pessoas a viver ou estar em situação de rua e os preconceitos reativos e higienistas ligados a esta situação. Os “regimes de verdade” dizem que pessoas em situação de rua, assim estão por terem cometido um crime, serem

dependentes de substâncias psicoativas ou por serem antissociais, não gostarem de cumprir regras e nem da família. Os cidadãos que frequentam os lugares onde estas pessoas estão são os mais incomodados (Trabalhadora 1, Guairacá, 2026). Nas grandes cidades, estas pessoas acabam atrapalhando o capital a ganhar dinheiro e são alvos de práticas higienistas⁴⁹.

Segundo a trabalhadora 1, em Guairacá os comerciantes não reclamam das pessoas em situação de rua. O atendimento a pessoas em situação de rua é realizado pelo serviço de abordagem social da proteção social especial (PSE) (Brasil, 2009c), os trabalhadores do CRAS não podem realizar este atendimento diretamente. O papel do CRAS quanto a estas pessoas é de contrarreferência à equipe do CREAS e/ou PSE, realizando atendimentos particularizados para encaminhamentos de acesso a direitos. Assim como o papel preventivo ao realizar oficinas, palestras e campanhas que debatem o tema. As ligações dos cidadãos de Guairacá ao CRAS informando sobre pessoas em situação de rua, de início, contribui com a busca ativa, até para prevenir situações de violência contra essa população ou sofrimento decorrente da fome, frio, sede, doenças.

Chegou uma pessoa em situação de rua. O pessoal lá de fora acha que a gente tem que dar um jeito. Então, é uma loucura. Aí liga, há algum tempo atrás a gente teve um rapaz, a gente foi conversar com ele [...]. Aí eu disse que, né, só perguntei se precisava de alguma coisa. Não, eu sei o meu direito, eu tenho o direito de ir e vir, eu tenho o direito de ficar aqui. Eu quero ficar aqui agora e eu vou ficar aqui agora. [...] Não, não comerciantes. São os moradores da cidade mesmo. Como todo mundo, então. É, como todo mundo. Não posso falar que a parte dos comerciantes nunca nos perturbou quanto a isto [...] porque em frente à igreja católica tem um ambiente ali onde eles se aconchegam ali. E as pessoas que vão na igreja são essas que ficam nos ligando (Trabalhadora 1, Guairacá, 2026).

Líderes religiosos, comunitários e profissionais de outras políticas públicas influenciam positivamente a qualidade dos serviços do CRAS. Eles contribuem com a busca ativa, recebem encaminhamentos, participam indiretamente da rede de proteção social compartilhando informações sobre os usuários e atendem usuários em serviços que se assemelham ao SCFV e/ou entregando benefícios. A ONG do Rosivaldo é referência em Alto Paraná, no trabalho social com diferentes públicos (Trabalhadora 2, Alto Paraná, 2026), principalmente com migrantes e mulheres egressas do sistema prisional, chegando primeiro neste público, além de atender uma demanda espontânea que eles recebem e encaminham usuários para o CRAS. A igreja católica de Guairacá faz doações mensais de cestas básicas e

49 Práticas higienistas são aquelas que visam limpar a cidade dos “moradores” de rua, considerados sujeitos sujos por não tomarem banho e fazerem suas necessidades fisiológicas na rua. Práticas muitas vezes ligadas à truculência policial.

troca informações com o CRAS para atenderem juntos um maior número possível de pessoas (Trabalhadora 1, Guairaçá, 2026).

Na mesma cidade, a educação é parceira do cadastro único na busca ativa de migrantes vulneráveis (Trabalhadora 4, Guairaçá, 2026). Em Terra Rica, os líderes comunitários dos assentamentos fornecem espaço e trocam informações com a equipe volante do CRAS. São exemplos de influências positivas citadas nas entrevistas. Os serviços que promovem fortalecimento de vínculos comunitários e sociais devem fortalecer estes sujeitos e instituições e jamais tê-los como concorrentes. O combate às vulnerabilidades relacionais se faz pela convivência e não pelo isolamento sócio territorial, e o CRAS deve servir de exemplo as famílias e usuários.

Temos aqui a ONG de Rosivaldo, né, que ele faz um trabalho excelente também, assim como assistência social, né, tem os produtos de convivência do idoso, tem também da criança e atende também com alimentos, né. E passam, a gente troca essa informação que eu acho bem importante na busca ativa (Trabalhadora 2, Alto Paraná, 2026).

Então a gente tem, assim, uma conversa muito boa, mas com a igreja católica mesmo, não que as outras também a gente não tenha, mas nessa questão da cesta básica, é mais a igreja católica. Mesmo porque eles têm ali, eles têm um doador fixo pra eles, mensal, então a mensal eles recebem (Trabalhadora 1, Guairaçá, 2026).

Olha, influência positiva é a Secretaria de Educação. [...] Porque quando chega uma família nova, uma família diferente, a primeira coisa, principalmente quando vem mãe com bastante criança, é pôr na escola. Procurar uma vaga na creche, alguma coisa. A educação já manda pra gente (Trabalhadora 4⁵⁰, Guairaçá, 2026).

Então, como aqui nós temos a equipe volante, elas têm muito contato com os assentamentos, né, e lá nesses assentamentos tem, né, nas estruturas, tem normalmente os líderes de bairro. E eles são um dos principais quando a gente quer fazer uma reunião, a gente precisa contatar para agendar um local para utilizar, né. [...] Agora, aqui dentro do município mesmo, já não existem tantas lideranças de bairro (Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026).

Os usuários possuem uma convivência mais fechada, com poucas influências externas à sua família (Tabela 23). 57% dos usuários não reconheceram influência negativa ou positiva sobre as relações familiares vindas de pessoas ou instituições externas a família. Este isolamento pode representar riscos e vulnerabilidades relacionais, apesar de parecer para alguns uma “proteção contra os estranhos”. Na história do Brasil, as famílias da casa grande

50 Entrevista na data de 26/06/2025 com a trabalhadora 4: mulher, de 30 a 59 anos, com ensino médio, trabalha de 1 a 5 anos na política de assistência social municipal

constituíam em si um território nação, fechado em normativas próprias em torno do patriarca, o qual tinha mais poder que o rei (Freyre, 2003, p. 35-41). A proteção da intimidade pode se tornar uma ditadura.

Para piorar, este isolamento não é só quanto a influências externas, mas também nos lugares que frequentam ou com quem conversam quando têm conflito na família. São convivências mais íntimas, sem se exporem tanto, sem se abrirem para o diferente. Os usuários frequentam a igreja (80%) e casa de familiares (67%), e lugares mais sociais são frequentados por menos de 20% dos usuários. Quando se tem conflito na família, conversam com outro membro da própria família (64%), novamente opções externas à família são assinaladas por menos de 20% dos usuários. Esta convivência mais fechada com poucas influências externas limita o tamanho do território social acessado pelos usuários, e preserva o *status quo* das dinâmicas de poder.

As dinâmicas de poder entre trabalhador e usuário são muito fortes e influenciaram a concepção de qualidade. Para os usuários, os trabalhadores são as pessoas que mais influenciam positivamente as relações da sua família (27%) (Tabela 23). Esta confiança é depositada até na escolha para conversar com os trabalhadores quando se tem conflito na família (16%). Os usuários escolheram a sua relação com os trabalhadores como sendo o principal atributo de qualidade dos serviços. Os resultados vêm empatados em primeiro lugar quando o indicador faz referência ao percentual de usuários que atribuíram nota máxima (5). Mas mesmo quando o resultado passa a ser o principal atributo de qualidade, os usuários escolheram o acolhimento como objetivo sintetizante de qualidade: resultado imediato da relação com os trabalhadores.

Apenas na última pergunta, quando são provocados a refletir sobre o pós execução do serviço, reconheceram as contribuições para a convivência familiar, comunitária e social, associadas ao fortalecimento de vínculos. Até pode-se concluir que para os usuários respondentes desta pesquisa os sujeitos de poder no território são: alguém da família, líderes religiosos ou trabalhadores do CRAS.

4.4.1. A gestão sócio territorial de Alto Paraná, Guairaçá e Terra Rica e sua interface com a qualidade dos serviços

O bom atendimento, acesso a direitos ou mesmo o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais são influenciados pelas ameaças de desproteção e oportunidades de proteção social que o território oferece (Brasil, 2017, p. 14). É no território

que os sofrimentos, alegrias, afetividade, pertencimento e identidade são compartilhados (Brasil, 2009a, p. 13). As vulnerabilidades sociais e as redes de (des) proteções sociais precisam ser conhecidas, para se escolher as estratégias e metodologias mais adequadas. Mais ações particularizadas ou coletivas? Quais temáticas, como abordar e direcionadas a qual segmento de usuários e cidadãos? Qual competência relacional precisa ser priorizada no SCFV? A gestão sócio territorial do CRAS devem buscar estas respostas a partir do diagnóstico sócio territorial.

Uma das funções do CRAS é realizar a gestão sócio territorial (Brasil, 2009b, p. 13-28). Nesta pesquisa foi questionado as trabalhadoras *como o CRAS faz a gestão sócio territorial?* Nas 12 entrevistas foram produzidas 7.410 palavras, das quais poucas relacionadas diretamente a uma temática da gestão sócio territorial, conforme observado no quadro 2. As trabalhadoras citaram as redes de proteção e alguns instrumentos de gestão, mas isto não significa que os referidos CRAS possuem tais instrumentos e processos de trabalho. Nenhum dos 3 CRAS possuem sistema próprio, nem diagnóstico sócio territorial ou mapas. “Olha, territorial é mais na mente da gente, porque a cidade é pequena, é poucos habitantes, né, em vista de outras cidades, e principalmente eu, que vim da vigilância sanitária, então assim, lá sim a gente trabalhava com o mapa na mão.” (trabalhadora 4, Guairaçá, 2026). Em Terra Rica numa sala coletiva constava um mapa com agulhas coloridas que representavam as famílias com os piores índices de vulnerabilidade do programa Nossa Gente do governo do Paraná, mapa elaborado a mão em 2023 e não mais atualizado (trabalhadora 1, Terra Rica, 2026).

Quadro 2 - As palavras mais frequentes nas entrevistas associadas a um sentido sobre gestão sócio territorial

Sentido	Palavras	Frequência respectiva	Frequência combinada
Redes de proteção, articulação interinstitucional ou busca ativa	Rede, comitê, contato, instituições, busca ativa	69, 20, 14, 12, 12	127
Instrumentos de gestão sócio territorial	demanda(s), Sistema, informação(ões), mapeamento, cadastro, mapa, reuniões	28, 23, 22, 17, 14, 12, 12, 10	126

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados primários da pesquisa (2026).

A gestão sócio territorial do CRAS deve ser realizada com o apoio da vigilância socioassistencial (Brasil, 2013a, p. 25). Nenhum dos 3 municípios possuem a vigilância

implementada. A dificuldade reside em contratar equipe para tal finalidade. “Aonde que eu tenho mais famílias que recebem bolsa família, mais famílias com benefício eventual, Mapear aquilo certinho. Só que é interessante, é muito interessante fazer isso. Só que às vezes a gente não tem equipe, né?” (trabalhadora 3, Guairaçá, 2026). Os municípios não conseguem elaborar com frequência e qualidade diagnóstico sócio territorial onde conste as vulnerabilidades trazidas por dados do cadastro único. Quanto mais por dados secundários de sistemas de atendimento de outras políticas públicas e pesquisas. Mais utópico seria imaginar a produção de dados a partir de pesquisas próprias que levantassem o tamanho e as características de vulnerabilidades não retratadas nos bancos de dados públicos. Não existem fontes de dados sobre machismo, racismo, etarismo, homofobia, xenofobia e outros preconceitos.

A gestão sócio territorial dos 3 CRAS é feita principalmente através das redes secundárias de proteção. Estas foram citadas nas entrevistas por 83% das trabalhadoras. Por outro lado, 25% das trabalhadoras deram exemplos que se aproximam de um conceito de rede de proteção primária. As redes de proteção secundárias são constituídas principalmente por instituições públicas de cada município (Trabalhadora 1, Guairaçá, 2025; Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026), logo limitadas ao espaço físico, objetivos e regras do referido município, conforme as entrevistadas:

Através da rede, né, socioassistencial, aí a gente faz o mapeamento das demandas também [...]. Essa rede a gente tem aí a política da saúde, a educação, agora dentro do serviço de convivência do idoso inclui também o esporte, né, então a gente tem isso [...] (Trabalhadora 1, Guairaçá, 2026).

Aqui no município, recentemente, nós iniciamos um comitê de proteção social que fica sendo articulado pelo CRAS, então a gente também começou a dialogar com as outras políticas a respeito, né, de proteção social numa forma mais básica mesmo, de prevenção, de proteção, discussão de alguns casos que não são casos de rede, que não são casos de criança e adolescente, né, mas que, às vezes, merece um olhar (Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026).

Entrevistador: Você sente assim necessidade de, de repente, alguma instituição que ficou de fora que deveria fazer parte dessa rede?

Trabalhadora 3: Hoje não. [...] Não, a gente nunca chegou a convidar ninguém, empresários eu não vejo, tipo assim, não vi necessidade. (Trabalhadora 3, Guairaçá, 2026).

Entrevistador: E você considera que todas as pessoas que, digamos assim, possam ser importantes para esse trabalho protetivo, fazem parte desse comitê? Você acha que tem outras instituições, outras pessoas que deveriam fazer e hoje não fazem parte?

Trabalhadora 3: Os mais importantes fazem parte. Os mais importantes. (Trabalhadora 3, Terra Rica, 2026).

O território articulado pelos 3 CRAS é limitado à tessitura das instituições públicas. Eles encontram dificuldades e/ou não concebem a necessidade de incluir organizações que não sejam públicas na rede de proteção secundária (Trabalhadora 3, Guairaçá, 2026; Trabalhadora 3, Terra Rica, 2026). As vulnerabilidades são produzidas e combatidas por sujeitos presentes e/ou que comandam todos os tipos de organizações, inclusive empresas. Um dos motivos desta limitação é o foco da atuação pelo viés da reparação de danos – atendimentos particularizados e encaminhamentos, em detrimento do viés preventivo protetivo – palestras, campanhas e eventos comunitários. Ao discutir casos, organizações privadas e até mesmo ONGs e instituições públicas que não vão atuar diretamente, devem ficar de fora por questões éticas e até mesmo de eficiência operacional.

Uma rede de proteção social preventiva tem que articular sujeitos com poder para oportunizar vivências que qualificam as relações familiares, comunitárias e sociais dos usuários em vulnerabilidade social. Uma rede secundária que oportunize aos usuários e cidadãos a criação de redes primárias de proteção: “Eles nos procuram. Quando a gente não procura, algum vizinho comenta, algum [...]. O pessoal da comunidade mesmo sempre está vindo trazer as demandas aqui pra gente” (Trabalhadora 2, Guairaçá, 2026); “[...] e lá nesses assentamentos tem, né, nas estruturas, tem normalmente os líderes de bairro. [...] E é também, eles, quando eles identificam ali dentro daquela comunidade que tem alguma demanda, eles também passam para as meninas” (Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026).

Em Guairaçá e Terra Rica as redes primárias formadas por vizinhos se articulam com o CRAS para ampliar seu poder de proteção (Trabalhadora 2, Guairaçá, 2026; Trabalhadora 1, Terra Rica, 2026). Pelas narrativas, não foi possível concluir se estas redes informais de proximidade possuem uma identidade, objetivos, regras e principalmente trocas de energia e informações com outras organizações que perpetuam no tempo, características necessárias à materialização de um território a partir delas (Raffestin, 1993, p. 147-154). As trabalhadoras narram a interface destas redes com elas, provavelmente estes vizinhos e líderes comunitários se articulam com outras organizações e sujeitos de poder, e não apenas os localizados dentro do seu respectivo município. Redes primárias de proteção não possuem limite geográfico estabelecido pelo estado. Os CRAS devem interagir mais com as redes primárias, não só pela obrigação de se fazerem gestão socioterritorial, mas pelo objetivo dos seus serviços em fortalecer vínculos comunitários e sociais.

A concepção de território para as trabalhadoras dos 3 CRAS é geográfica, com limites postos pelo estado, em detrimento de limites produzidos socialmente. O componente social

materializa o território através de um processo de formação de redes, as quais se assemelham ao estado ao criar uma identidade, objetivos e regras entre os sujeitos e suas interações com o espaço tempo (Brasil, 2024a; Raffestin, 1993). Território, pela concepção social, vai muito além ou muito aquém dos limites legais dos municípios e bairros. A política reconhece e tem por objetivo fortalecer estes multiterritórios sociais. Mas, na prática, mesmo quando se trabalha em rede, não passa dos limites físicos e institucionais impostos pelo estado.

Os usuários reconheceram as contribuições do CRAS em sua participação mais ativa na comunidade (24%). Nas entrevistas apareceram apenas citações quanto a participação no conselho municipal de assistência social (CMAS) a partir da articulação do CRAS. A normativa federal exige que o CMAS seja composto por usuários. A participação dos usuários em espaços onde se debatem e decidem assuntos coletivos é um desafio que passa pelo reconhecimento da importância destas pessoas para a sociedade. Para 56% dos usuários os serviços do CRAS promoveram o aumento da autoestima, um fim em si, mas também um insumo para a convivência comunitária, aumentando o poder destas pessoas diante das desigualdades relacionais presentes nestes espaços de pretensa construção coletiva.

As dinâmicas de poder que influenciam a qualidade dos serviços dos 3 CRAS são restritivas ao tamanho do território enquanto produção social. São poucas as influências, porque são poucos os sujeitos e organizações de poder alcançáveis pela gestão socioterritorial do CRAS, assim como são poucos os lugares frequentados e pessoas com poder de influenciar positivamente ou negativamente a vida dos usuários. Contexto que até pode criar uma sensação de proteção, sem conflitos e mais fácil de administrar, mas que limita o alcance de possibilidades protetivas, principalmente as preventivas. São redes de poder restritas ao território do município, homogêneas em “regimes de verdade”, com alta preservação do *status quo* para os usuários restritos à família, igreja e CRAS, para as trabalhadoras e às instituições públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, dialogou-se sobre a qualidade dos serviços do CRAS, a partir de perspectivas e dinâmicas de poder. Qualidade enquanto construção social, principalmente no contexto de serviços públicos da política de assistência social. Percorreu-se a história, conceitos e ferramentas relacionadas à qualidade a partir das bibliografias selecionadas. Revisitou-se a história, objetivos, usuários e metodologias dos serviços do CRAS que servem de insumo para definição de atributos da qualidade. Debateu-se poder e território a partir da interface com o contexto de vulnerabilidades e riscos sociais, bem como formação de redes de (des)proteção. Por fim, ouviu-se os usuários, trabalhadoras e gestoras da política sobre o que eles consideram como qualidade e quais atores no território do CRAS têm a capacidade de interferir tanto no conceito quanto nos resultados dos serviços. A partir deste percurso, foi possível atingir o objetivo desta dissertação em compreender os principais conceitos e atributos relacionados à qualidade dos serviços oferecidos pelo CRAS na perspectiva dos usuários, trabalhadores e gestores, bem como analisar de que forma as dinâmicas de poder nos territórios interferem nesta escolha.

O debate sobre qualidade dos serviços na política de assistência social é incipiente tanto nas normativas como na academia. Não existe nenhuma orientação técnica sobre qualidade dos serviços, o termo é citado aleatoriamente nas orientações técnicas dos serviços (Brasil, 2021; Brasil, 2012a) e na NOB SUAS (Brasil, 2013c). Mesmo que a concepção de qualidade seja pela abordagem da conformidade técnica (Camisón; Cruz; González, 2006), falta a definição de quais aspectos normativos serão convertidos em atributos de qualidade, como acontece na Saúde (Vaitsman; Rieveres, 2005) e na Educação (Gusmão, 2010). Na academia, são cento e vinte e sete (127) teses e dissertações que fazem referência ao termo qualidade dos serviços da política de assistência social frente a setecentos e vinte e sete (727) da política de saúde (Capes, [s.d.]). E os poucos estudos que existem aplicam pesquisas de satisfação com os usuários a partir da concepção empresarial (Matos, 2020), sem criticar os atributos e sua metodologia de aplicação frente a usuários que sofrem do viés de gratidão para com os serviços (Pinto, 2019; Miotto e Dal Prá, 2015; Freitas, 2014).

Na academia faltava este debate referente aos conceitos e atributos de qualidade para serviços públicos de assistência social, uma fase anterior a mera aplicação de um referencial teórico empresarial em pesquisa de satisfação de usuários. E, diferente em escopo da proposta relacionada à reforma do estado da década de noventa (90), a qual tinha o ex-ministro Luiz

Carlos Bresser Pereira como um dos expoentes, esta proposta envolveu um modelo para a gestão pública em seus processos gerenciais a partir de um *benchmarking* das melhores práticas e em conformidade técnica principalmente com a ciência de administração. A reforma do estado não focou nos atributos de qualidade dos serviços, mas na qualidade da gestão. Esta pesquisa teve este objetivo de ser diferente e cumpriu em partes. Faltou alcançar os cidadãos, diferencial dos serviços públicos frente aos privados (Dinsdale; Schmidt; Strickland, 2000). Por questões de viabilidade financeira e operacional, não foi possível aplicar formulário ou entrevistar cidadãos paranaenses sobre a qualidade dos serviços do CRAS. Os atributos e conceitos dos cidadãos estão representados pela interpretação das normativas frente ao debate sobre qualidade nesta pesquisa.

Os objetivos e objetos da política de assistência social complexificam a definição da(s) característica(s) que qualificam os serviços. As convivências familiares, comunitárias e sociais são atravessadas pelas dinâmicas de poder (Foucault, 1979; 2008; Raffestin, 1993). As convivências são o objeto de intervenção da política de assistência social. Objeto envolto em problemas e necessidades sociais a serem combatidos pela política: vulnerabilidades e riscos sociais (Brasil, 2005). Os serviços são de qualidade quando suas características satisfazem estas necessidades (Camisón; Cruz; González, 2006; Juran, 2017; Las Casas, 2008; Rodrigues, 2014). Mas quais características dos serviços são suficientes para obter esta satisfação é uma construção social, minimamente posta nas normativas, mas ainda em construção por todos os grupos de interesse. Nesta pesquisa, os usuários tiveram dificuldade de escolher e falar sobre os atributos (características) de qualidade. As trabalhadoras apresentaram mais facilidade e homogeneidade nas respostas. Homogeneidade que passa pelas dinâmicas de poder do alinhamento conceitual, originário do processo de formação tanto acadêmico quanto do órgão gestor municipal, estadual e federal da política.

Usuários e trabalhadoras escolheram algumas características postas como respostas nos formulários. Eles atribuíram importância a seis (6) atributos de qualidade: celeridade, relação entre trabalhador e usuário, comunicação, instalações, objetivos dos usuários e objetivos dos serviços. São atributos adaptados dos cinco (5) fatores determinantes por mais 70% da variação nas avaliações de qualidade de serviços públicos: “rapidez; conhecimento/competência da equipe; cortesia; justiça; resultado” (Dinsdale, Schmidt e Strickland, 2000, p. 63). Os atributos “comunicação” e “instalações” foram retirados da ferramenta de avaliação de satisfação SERVQUAL (Camisón, Cruz e González, 2006, p. 920), ferramenta desenhada para serviços privados. Os seis (6) atributos desta pesquisa foram escolhas de outras pesquisas e não dos usuários e trabalhadoras dos três (3) CRAS. Precisava-

se partir do que já existe sobre este debate. Mas os usuários e trabalhadoras poderiam citar outros atributos a partir da pergunta aberta na entrevista: “o que é qualidade dos serviços do CRAS?”. As respostas obtidas foram todas classificadas dentro de um dos seis (6) atributos postos no formulário. Esta pesquisa não produziu nenhum atributo novo a partir dos usuários e trabalhadoras, confirmando ser uma construção incipiente.

A relação entre trabalhador e usuário foi o principal atributo de qualidade dos serviços do CRAS, tanto para usuários (formulário e entrevista), quanto para as trabalhadoras (entrevista). Em outras palavras: qualidade é ser bem atendido. Para os usuários, o bom atendimento acontece quando se sentem acolhidos, importantes, tratados com atenção, educação, cortesia, empatia, recebem devolutiva e quando os trabalhadores passam confiança: “Eu me abro mais com elas do que com as pessoas da minha família” (Usuária 9, Terra Rica, 2026). Essa escolha pelo bom atendimento joga o debate sobre qualidade para o momento de execução dos serviços, em detrimento do antes e depois, e para a importância dos trabalhadores e usuários, em detrimento dos cidadãos, agentes políticos e outros grupos de interesse.

A qualidade vista a partir desta concepção tornou mais importante investir em recursos humanos do que instalações, atributo com menor importância entre os seis (6). Trabalhadores que tenham condição de ganhar a confiança dos usuários, a qual se dá com o passar do tempo, precisam que seus vínculos sejam fortes com a política, assim como deles para com os usuários. Nos três (3) CRAS desta pesquisa os recursos humanos estão quase adequados de acordo com a NOB-RH SUAS. No Brasil, apenas 28% dos trabalhadores possuem vínculo como estatutários, enquanto nos três (3) CRAS este número sobe para 78% (Brasil, [s.d.]a). A equipe técnica só falta uma (1) assistente social em Alto Paraná, nos demais o número é superior ao recomendado pela normativa. Por outro lado, as instalações são um atributo mais suscetível à influência dos agentes políticos em viabilizar uma estrutura física adequada antes da execução dos serviços. As dinâmicas de poder para qualidade dos serviços passam pelos trabalhadores e fazem da gestão de pessoas a principal ferramenta de poder para qualidade dos serviços (Las Casas, 2008).

Mas a escolha do principal atributo de qualidade foi diferente conforme a faixa etária e o local de residência dos usuários. Em Terra Rica, os objetivos dos usuários foram o atributo mais importante, assim como para os idosos dos três (3) CRAS. Em Alto Paraná, a celeridade foi o atributo mais importante, e vale destacar que os usuários deste CRAS estavam aguardando para serem atendidos no momento que participaram desta pesquisa, reforçando o viés da necessidade sobre as percepções de qualidade (Rodrigues, 2014). Os usuários de Terra

Rica e os idosos foram os que mais reconheceram as contribuições para a convivência familiar e comunitária, reforçando a escolha pelos resultados como o atributo mais importante para qualidade dos serviços do CRAS. Os resultados são os atributos de qualidade que mais atingem os diferentes grupos de interesse, principalmente os cidadãos não presentes na experiência de execução dos serviços (Dinsdale, Schmidt e Strickland, 2000).

Os resultados são atributos importantes de qualidade para os serviços públicos. A execução dos serviços experienciada pelos usuários geram nestes e a partir deles mudanças de valores e atitudes que vão alcançar a sociedade. Na política de saúde os resultados que a qualificam passam por humanização, responsividade, decisões técnicas da medicina e cidadania da saúde pública (Vaitsman; Rieveres, 2005). Na educação, qualidade é debatida como permanência na escola, acesso, capacidade cognitiva e/ou equidade (Gusmão, 2010). São resultados que até passam pela relação entre trabalhador e usuário, mas envolvem outros atores e momentos para além da execução. Para os usuários do CRAS de Terra Rica e os idosos dos três (3) CRAS os resultados são o atributo mais importante. E qual seria o resultado que qualifica os serviços do CRAS?

Usuários e trabalhadoras divergiram quanto aos resultados sintetizantes da qualidade dos serviços do CRAS. Usuários escolheram acolhimento (formulário), garantia de renda e provisões (entrevista) como sinônimos de qualidade. As trabalhadoras escolheram acesso a direitos (formulário) e acolhimento (entrevista). O acolhimento enquanto resultado da execução dos serviços está fortemente associado a ser bem atendido da relação entre trabalhador e usuário. O acolhimento enquanto fim é experimentado quase que totalmente no momento da execução. Mas guarda outras aquisições para além da execução, as quais em resumo podem ser compreendidas como o fortalecimento de vínculos entre usuários e trabalhadores. A garantia de renda e provisões foi o principal objetivo dos usuários ao procurar o CRAS pela primeira vez, e permanece no contexto de fala como importante mesmo após conquistarem a “bolsa” ou a “cesta”. Para as trabalhadoras este resultado não é reconhecido como qualificador; não teve nenhuma menção (entrevista e formulário). O acesso a direitos é para as trabalhadoras a antítese do assistencialismo; sai solidariedade, entra direito. Os 3 resultados escolhidos levam à conclusão da preferência tanto de usuários quanto trabalhadoras por aquisições qualitativas mais imediatas.

A experiência em participar no PAIF ações coletivas e/ou SCFV faz os usuários mudarem levemente a concepção sobre o que é qualidade dos serviços. A experiência anterior tem alta influência sobre a concepção de qualidade (Las Casas, 2008; Rodrigues, 2014). Os usuários que frequentam estes serviços nesta pesquisa são principalmente de Terra Rica e

idosos. Estes 3 perfis foram os que preferiram resultados em detrimento da relação entre trabalhador e usuário. Assim como também são os que mais contam com alguém para conversar quando em momento de conflitos na família, que mais frequentam lugares de convivência e os que mais reconhecem as contribuições dos serviços para sua convivência familiar, comunitária e social. Contribuições necessárias para que o fortalecimento de vínculos seja alcançado. Este que é o principal resultado do trabalho social com famílias reconhecido pelas normativas (Brasil, 2017), o qual batiza o nome de um dos serviços: SCFV. Fortalecimento de vínculos, que para os usuários e trabalhadoras foi apenas o segundo (2º) colocado nas preferências (entrevista e formulário), mas que nos três (3) perfis debatidos neste parágrafo se aproximou de ser o preferido. A experiência faz os usuários compreenderem e despertarem para as necessidades associadas ao fortalecimento de vínculos.

Os três (3) resultados escolhidos como qualificadores dos serviços do CRAS estão mais associados à rotina, necessidades básicas e momento da execução quando comparados aos dois (2) resultados preteridos. Garantia de renda e provisões, acesso a direitos e acolhimento são resultados dos atendimentos diários relacionados ao PBF, cadunico, benefícios eventuais, PAIF atendimentos particularizados, encaminhamentos e acolhida. Estes são os programas, benefícios e serviços que mais atendem pessoas diariamente, logo, provavelmente os mais lembrados por usuários e trabalhadores. As ações particularizadas do PAIF nos três (3) CRAS desta pesquisa em 2023 foram 739% superior em volume quando comparadas às ações coletivas do PAIF (Brasil, [s.d.]a). Conclui-se linearmente que os 3 CRAS desta pesquisa alocam recursos nos serviços que produzem resultados considerados como qualidade pelos usuários e trabalhadoras.

Mas, a conclusão pode adotar o viés relativo e relacional das dinâmicas de poder, daí a pergunta seria: quem influencia quem? O investimento (expectativa, tempo, dinheiro) na rotina dos serviços influencia a concepção de qualidade dos usuários e trabalhadoras, ou as necessidades dos usuários e trabalhadoras influenciam o contexto de entrega dos programas, benefícios e serviços? Provavelmente ambas as situações acontecem. Até porque, conforme os usuários, são inseridas na experiência do PAIF ações coletivas e/ou SCFV mudanças na concepção de qualidade para o fortalecimento de vínculos e o reconhecimento das contribuições dos serviços do CRAS para a sua convivência familiar, comunitária e social.

Esta compreensão ajuda na decisão entre ofertar mais serviços, programas e benefícios com resultados imediatos e particularizados (o que ocorre hoje) ou em ações coletivas com resultados que chegam a médio e longo prazo. Estas últimas representadas pelo fortalecimento

de vínculos e desenvolvimento de autonomia, e este último rejeitado tanto por usuários quanto por trabalhadores.

As instituições e sujeitos com capacidade de influenciar a qualidade dos serviços estão próximos da rotina do CRAS, segundo as trabalhadoras (formulário e entrevista). Assim como ocorreu com a escolha dos resultados que sintetizam qualidade. Ou seja, até mesmo a concepção das dinâmicas de poder está associada à concepção de qualidade enquanto momento de execução dos serviços. Para as trabalhadoras, os sujeitos com poder sobre a qualidade dos serviços são os usuários, familiares e amigos destes, bem como prefeitos e vereadores. São pessoas com quem elas convivem diariamente, exceto prefeitos e vereadores, os quais são lembrados diariamente na oferta de benefícios eventuais ou quando falta recursos. Líderes religiosos, comunitários, culturais, intelectuais, do crime organizado e empresários quase não foram citados. Essas categorias de sujeitos preteridas pelas trabalhadoras influenciam indiretamente com a produção dos “regimes de verdade”, ligados à sustentação dos padrões de vulnerabilidade social a serem combatido pelo CRAS, através do fortalecimento de vínculos a ser conseguido a médio e longo prazo. Eles não vão ao CRAS influenciar o trabalho, mas atingem a mente e o coração dos usuários, talvez até com mais poder que as trabalhadoras do CRAS.

Prefeitos e vereadores continuam influenciando a qualidade dos serviços do CRAS, mesmo com a mudança de abordagem e resiliência das trabalhadoras e gestoras. Os “encaminhamentos” dos prefeitos e vereadores geram expectativas nos usuários que chocam com os limites normativos. Trata-se de uma estratégia para continuar com o poder através da sedução, sem revelar-se como influência externa (Baumann, 2001, p. 83). A frustração da expectativa dos usuários produz conflitos com os trabalhadores e atrapalha a qualidade a partir da concepção da relação entre trabalhador e usuário. A influência de prefeitos e vereadores atinge, também, o acesso a direitos enquanto resultado qualitativo, o qual substitui não só a solidariedade, mas também o viés demagógico de políticos da época do assistencialismo. As trabalhadoras escolheram o acesso a direitos como resultado que sintetiza qualidade dos serviços do CRAS e temem que o direito seja interpretado como ajuda do “político tal”; mesmo que seja um “simples encaminhamento”.

Assistencialismo foi fortemente representado no vocabulário utilizado pelos usuários nas quarenta e cinco (45) entrevistas. Foram sessenta e seis (66) vezes pronunciadas a palavra “ajuda”, e novecentas e setenta (970) vezes palavras associadas a uma avaliação positiva dos serviços do CRAS logo no início da entrevista que demonstram gratidão, viés dos usuários da política observado em outras pesquisas (Freitas, 2014; Miotto e Dal Prá, 2015; Pinto, 2019).

Nesta pesquisa não foi possível determinar se a gratidão está associada ao assistencialismo ou ao reconhecimento dos bons serviços prestados pelas trabalhadoras. Encarar os serviços como ajuda faz de qualquer atendimento uma obrigação moral de reconhecimento por parte dos usuários. Por outro lado, foram muitos os detalhes narrados pelos usuários que comprovaram o nível de qualidade dos serviços dos três (3) CRAS. Os usuários se sentem cuidados e têm mais confiança nas trabalhadoras até do que nas suas famílias. Logo, o assistencialismo se fez presente nesta pesquisa, mas o tamanho do seu poder não foi possível calcular porque as trabalhadoras roubaram a cena.

Usuários e trabalhadores reconhecem uns aos outros como os sujeitos com maior poder sobre as suas vidas familiar e profissional, respectivamente. Dos usuários que disseram existir influências externas nas relações de sua família, 63% nomearam os trabalhadores da assistência social numa lista que tinha família extensa, amigos, igreja, trabalho, ONGs e trabalhadores de outras políticas públicas. Assim como os usuários obtiveram média de 4,75 numa escala até cinco (5) onde se avaliou o poder de diferentes categorias de atores sobre a qualidade dos serviços do CRAS. As dinâmicas de poder sobre a qualidade dos serviços estão circunscritas às quatro (4) paredes do CRAS, segundo usuários e trabalhadoras.

As dinâmicas de poder sobre a qualidade dos serviços materializam o território social intimista com limites geográficos. Foram poucas as categorias de sujeitos com poder sobre usuários e trabalhadoras, assim como foram poucos os lugares frequentados por usuários: família, igreja e CRAS. São poucos os nós dessa rede, com poucas e homogêneas conexões. Conclui-se que os usuários dispõem de territórios sociais associados aos três (3) lugares frequentados e reconhecidos como importantes até mesmo em momentos de conflito na família. A família e a igreja até podem estender o limite de seus territórios para além do município, mas o CRAS fica restrito ao limite geográfico e institucional.

A gestão sócio territorial dos três (3) CRAS está limitada às redes de proteção secundárias e institucionais. Os CRAS até possuem rede de proteção para toda a família, mas em sua composição só existem instituições públicas. São municípios com poucas entidades, associações de bairro, de classe e sindicatos. Para compor o CMAS, a política de assistência social até tenta conseguir a implementação de organizações formais ou informais de trabalhadores e usuários. Somadas à pouca existência de organizações da sociedade civil de interesse público, as trabalhadoras não reconhecem a necessidade de compor redes de proteção junto com organizações privadas. As empresas não só direcionam recursos para ações sociais, mas através de seus produtos, serviços, cultura organizacional e toda a sua interface com a sociedade influenciam os “regimes de verdade” a serem fortalecidos ou

combatidos pelo CRAS. As redes de proteção secundárias não são concebidas enquanto espaço de prevenção a combater “regimes de verdade” que acometem desproteção e fragilizam vínculos, mas sim encaminhamentos para acesso a direitos.

Esta pesquisa permitiu compreender os principais conceitos e atributos relacionados à qualidade dos serviços oferecidos pelo CRAS. Na perspectiva dos usuários, a qualidade é compreendida em três (3) momentos diferentes. Inicia pela expectativa de garantia de renda e provisões, passa pela relação entre trabalhador e usuário, vista como um fim em si através do acolhimento, e chega ao fortalecimento de vínculos para aqueles inseridos no PAIF ações coletivas e/ou SCFV, principalmente se forem de Terra Rica e idosos, onde 100% dos usuários destes perfis reconheceram contribuições para sua convivência familiar, comunitária e social, entre elas o aumento da autoestima e do autocontrole. Na perspectiva das trabalhadoras e gestoras, o acesso a direitos sintetiza a qualidade dos serviços, a qual resume a resiliência histórica de combate ao assistencialismo.

As dinâmicas de poder nos territórios interferem nas escolhas dos atributos através do assistencialismo. Não só presente através dos “encaminhamentos” de prefeitos e vereadores. Mas principalmente presente enquanto “regimes de verdade” que afetam as escolhas dos usuários pela garantia de renda e provisões num primeiro momento, e na escolha do acesso a direitos pelas trabalhadoras: sai solidariedade, entra direito. O assistencialismo tinha como característica o foco nos sintomas em detrimento das causas das vulnerabilidades sociais, e o foco em ações de curto prazo em detrimento de médio e longo prazo. A garantia de renda e provisões, a relação entre trabalhador e usuário, o acolhimento e acesso a direitos estão mais voltados aos sintomas, e os seus resultados são alcançados majoritariamente em curto prazo quando comparados ao fortalecimento de vínculos e ao desenvolvimento de autonomia. Logo, as dinâmicas de poder presentes nas escolhas do assistencialismo no passado se encontram presentes nas escolhas sobre as concepções de qualidade dos serviços no presente.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Karl. **Revolução nos serviços**. São Paulo: Pioneira, 1992.

ALBUQUERQUE, Juliana Rodrigues de. **Violência de gênero: crenças legitimadoras por adolescentes**. Orientadora: Ana Alayde Werba Saldanha. 2019. 211f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social) – Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/26842?locale=pt_BR. Acesso em: 13 fev. 2026.

BARBOSA, Daguimar de Oliveira. **Masculinidades, gênero e pobreza: o lugar dos homens e do masculino na proteção social básica de Niterói**. Orientadora: Rita de Cássia Santos Freitas. 2013. 129f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, RJ, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/8362>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUMANN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Belo Horizonte: Zahar, 2001.

BICUDO, Maria Aparecida Recida Viggiani. A pesquisa interdisciplinar: uma possibilidade de construção do trabalho científico/acadêmico. **Educação Matemática Pesquisa**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 137-150, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/emp/article/view/1647>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 14 ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOMBASSARO, Loide Santana Pessoa. **Considerações sobre os indicadores de resultado de políticas de assistência social em municípios de Mato Grosso**. Orientadora: Liliâne Capilé Charbel Novais. 2014. 171f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 2014. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/774>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Caderno de orientações técnicas do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

BRASIL. **Capacita suas volume 1: configurando os eixos de mudança**. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008a.

BRASIL. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009a.

BRASIL. **Decreto nº 525, de 1º de julho de 1938**. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os Benefícios Eventuais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Manual de instruções do registro mensal de atendimento CRAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018a.

BRASIL. **NOB/RH SUAS: anotada e comentada**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011a.

BRASIL. **O CRAS que temos e o CRAS que queremos**. v. 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011b.

BRASIL. **Orientações técnicas centro de referência de assistência social – CRAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009b.

BRASIL. **Orientações técnicas da vigilância socioassistencial**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. v. 2. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012a.

BRASIL. **Planos de assistência social:** diretrizes para elaboração. 1 ed. v. 3. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008b.

BRASIL. **Portaria nº 810, de 14 de setembro de 2022.** Define procedimentos para gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-mc-no-810-de-14-de-setembro-de-2022>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004:** Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, nov. 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/pnas2004.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para pessoas idosas:** orientações técnicas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012b.

BRASIL. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009c.

BRASIL. **Trabalho social com famílias e territórios no PAIF.** Brasília: Ministério da Cidadania, Família e Combate à Fome, 2024a.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre benefícios eventuais no SUAS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, 2018b.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013.** Dispõe sobre o Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-1-de-21-de-fevereiro-de-2013/>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 2013c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=4868>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022,** Brasília, DF, [s.d.]b. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Base-de-Dados-do-Estado>. Acesso em: 13 mar. 2026a.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Registro Civil,** Brasília, DF, [s.d.]b. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Registro-Civil>. Acesso em: 13 mar. 2026b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Censo SUAS 2023 CRAS e Registro Mensal de Atendimento (RMA 2023). **Censo SUAS**, [S.l.], [s.d.]a. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Data Explorer. **Vis data 3**, Brasília, DF, [s.d.]b. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Página inicial. **Cad SUAS**, [S.l.], [s.d.]c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/pesquisarConsultaExterna.html>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Relatório de Programas e Ações base Brasil. **Sagi**, [S.l.], [s.d.]d. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Tabulador do cadastro único. **Cecad**, Brasília, DF, [s.d.]e. Disponível em: https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRÜGGER, Paula. O vôo da águia: reflexões sobre método, interdisciplinaridade e meio ambiente. **Educar**, Curitiba, n. 27, p. 75-91, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/QKZ7w8TtmNWSTgzWDLwV3fH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2026.

CAMISÓN, César; CRUZ, Sonia; GONZÁLEZ, Tomás. **Gestión de la Calidad: conceptos, enfoques, modelos y sistemas**. Madrid: Pearson Educación, 2006.

CAPES. Catálogo de teses e dissertações. **Catálogo de teses**, Brasília, DF, s.d. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

CAVALCANTE, Pedro. **A questão da desigualdade no Brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 54-87.

DINSDALE, Geoff; SCHMIDT, Brian Marson Faye; STRICKLAND, Teresa. **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**. Tradução de Renê Loncan Filho. Brasília: ENAP, 2000.

EIRÓ, Flávio. A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

FERREIRA, Ana Lúcia; MOURA, Anna Tereza Miranda Soares de; MORGADO, Rosana; GRYNER, Simone; BRANCO, Viviane Manso Castello. Crianças e adolescentes em situação de violência. In: NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves; CONSTANTINO, Patrícia; AVANCI, Joviana Quintes. **Impactos da violência na saúde**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020, p 183-204.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. Organização e Tradução de Roberto Machado. 7 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michael. **Segurança, território, população**: curso dado no collége de france 1977-1978. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREITAS, Cristiane Davina Redin. **A assistência social na perspectiva dos usuários**: representações sociais e ideologia. Orientador: Pedrinho Guareschi. 2014. 176f. Tese. (Pós-graduação em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/98295>. Acesso em: 13 fev. 2026.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48 ed. São Paulo: Global, 2003.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. 1. ed. São Paulo: Global, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLÓRIA, Ana Caroline Menezes da. **O CRAS como um modelo territorial de gestão social**: Proposta de um sistema de avaliação e monitoramento. Orientadora: Rosana de Freitas Boulosa. 2011. 100f. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35526>. Acesso em: 13 fev. 2026.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil**: consenso e diversidade de significados. Orientador: Elie Ghanem. 2010. 180f. Dissertação (Mestrado em Sociologia da Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-22062010-135357/pt-br.php>. Acesso em: 13 fev. 2026.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 20-26 mar. 2005, p. 6774-6792.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 137-

160. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 13 fev. 2026.

JURAN, Joseph Moses. **A qualidade desde o projeto**: novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

KARTER, Jonathan. PoderData: 28% dos brasileiros dizem ter, no máximo, 1 amigo. **Poder 360**, Brasília, 7 mai. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poderdata/poderdata-28-dos-brasileiros-dizem-ter-no-maximo-1-amigo/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

LAGUINGE, Luis; GASPARINI, Leonardo; NEIDHOFER, Guido. The Long-run effects of conditional cash transfers: the case of bolsa familia in Brazil. **Centro de Estudos sobre Pobreza e Desigualdades Latinas e Sul-Americanas**, Universidad Nacional de La Plata, n. 328, abr. 2024. Disponível em: https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas328.pdf?dl=0. Acesso em: 29 jan. 2025.

LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Qualidade total em serviços**: conceitos, exercícios, casos práticos. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARANGONI, Suzana. **Marketing de Serviços**. Rio de Janeiro: SESES, 2015.

MARTINS, Heloisa Helena Teixeira de. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, mai./ago. 2004, p. 289-300. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/492831648/Metodologia-qualitativa-de-pesquisa>. Acesso em: 13 fev. 2026.

MASLOW, Abraham H. A theory of human motivation. **Psychological Review**, v. 50, p. 370-396, jul. 1943. Disponível em: <https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>. Acesso em: 10 fev. 2026.

MATOS, Marcelo Gorski de. **Avaliação da qualidade em serviços na administração pública**: estudo de caso nos centros de referências em assistência social da prefeitura municipal de Santiago. Orientador: Breno Augusto Diniz Pereira. 2020. 126f. Dissertação (Curso de Mestrado Profissional, do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Santa Maria, RS, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/25856/DIS_PPGGOP_2020_MATOS_MARCELO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 fev. 2026.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; DAL PRÁ, Keli Reginal. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo, direito e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015. p. 147-178.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução de Eloá Jacobina. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MUNIZ, André Aristóteles. **Homens, masculinidades e política pública de assistência social**: uma análise de gênero no âmbito do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF). Orientadora: Mônica Carvalho Alves Cappelle. 2011. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2011. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/1138910>. Acesso em: 13 fev. 2026.

NAJMANOVICH, Denise. Interdisciplina: riesgos y beneficios del arte dialógico. *In*: NAJMANOVICH, Denise. **Mirar con nuevos ojos**: nuevos paradigmas en la ciência y pensamiento complejo. 2 ed. Buenos Aires: Biblos, 2008. p. 133-143.

NERIS, Marina. **10 anos da tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: Ministério da Cidadania, s.d. 12 slides. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/arquivos/MARIANANERISApresentacaoTipificacaoNacionalCmaradosDeputadosV5.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

O SOM AO REDOR. Direção: Kleber Mendonça Filho. Produção: Emilie Lesclaux. [S.l.]: Cinemascope, 2012. Longa-metragem (131 min).

PARANÁ. **Informe técnico 01**: orientações sobre acompanhamento familiar no programa nossa gente Paraná. Curitiba: Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, 2022.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP). **Violência**, Brasília, DF, [s.d.]b. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Seguranca>. Acesso em: 13 mar. 2026.

PARANÁ. **Sistema de acompanhamento das famílias**: manual de instruções. 5 ed. Curitiba: Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, 2018.

PAIM, Elesandra da Silva. **Território multidimensional**: categoria analítica e prática no âmbito da política pública de assistência social em municípios de pequeno porte I. Orientadora: Aurea Andrade Viana de Andrade. 2023. 234f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento) – Centro de Ciências Humanas e Da Educação, Unespar Campo Mourão, Campo Mourão, PR, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unespar.edu.br/items/53879e66-ce6a-42ec-996f-576bdccd12f5>. Acesso em: 13 fev. 2026.

PINTO, Mariana de Almeida. **“Primeiro Deus, depois o CRAS”**: um estudo sobre consciência e desigualdade social a partir de sujeitos destinatários da política de assistência social. Orientador: Fernando Santana de Paiva. 2019. 166f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Psicologia) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/11267>. Acesso em: 13 fev. 2026.

POMBO, Olga. Epistemologia da Interdisciplinariedade. **Revista do Centro de Educação e Letras da Unioeste**, Foz do Iguaçu, v. 10, n. 1, jan./jun. 2008, p. 09-40. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/4141>. Acesso em: 13 fev. 2026.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

QUALIDADE. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2026. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/qualidade/>. Acesso em: 22/03/2025.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RODRIGUES, Ricardo Rosseto. **Fundamentos de Marketing**. Rio de Janeiro: Editora Universidade Estácio de Sá, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A construção multicultural da igualdade e da diferença**. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais, n 135, janeiro de 1999.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SILVA, Bruno Sanches Mariante da. **Assistência e modernidade nos boletins da legião brasileira de assistência (1945-1964)**. Orientadora: Silvia Maria Favero Arend. 2018. Tese (Doutorado em História e Sociedade) - Universidade Estadual Paulista, Assis, SP, 2018.

SIQUEIRA, Antonio Carlos Barroso de. **Marketing Empresarial, Industrial e de Serviços**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA, Jessé. **A Elite do atraso: da escravidão a lava jato**. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2017a.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael G.; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. In: SILVA, Tiago Falcão. **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Soraia Pereira de. **Políticas públicas e território: a experiência de gestão territorial dos centros de referência de assistência social do município de Belo Horizonte**. Orientadora: Carla Bronzo Ladeira. 2017. 159f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 2017b. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/2f0e6d6f-0786-4241-b521-c61cc9ac2f7d>. Acesso em: 13 fev. 2026.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Apresentação. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; COSTA, Raquel Cristina Serranone da; LIMA, Thiago Agenor dos Santos de. **Virei serviço! E agora?** São Paulo: EDUC CAPES, 2022. p. 9-14.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S.l.], n. 10, jul-dez 2007, p. 435-458. Disponível em: https://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaíza_Sposati.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TEIXEIRA, Solange Maria. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo, direito e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015. p. 211-239.

VAITSMAN, Jeni; RIEVERES, Gabriela Borges de Andrade. Satisfação e responsividade: formas de medir a qualidade e a humanização da assistência à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, jul-set 2005, p. 599-613. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/D9JyBXkk4yWnKhqVFRCLrKC/?lang=pt>. Acesso em: 13 fev.. 2026.

VIANA, Iara Azevedo Vitelli; CIRENO, Flávio. Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa. *In*: SILVA, Tiago Falcão. **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. p. 225-247.

VIUDES, Paula Fonseca do Nascimento. **A incorporação do conceito de território pela política pública de assistência social como estratégia de gestão nas áreas de abrangência dos CRAS**. Orientador: Everaldo Santos Melazzo. Coorientadora: Anita Burth Kurka. 2016. 117f. Dissertação (Pós-graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/1d0fa875-4877-4ba1-ba43-fc9bcbdde6a4/content>. Acesso em: 13 fev. 2026.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. v. 1. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário dos usuários

MUNICÍPIO:

1 PERFIL

1.1 Sexo

- Masculino
- Feminino
- Prefiro não dizer

1.2 Gênero: como você se identifica

- Mulher
- Mulher Trans
- Homem
- Homem Trans
- Pessoa não binária
- Intersexo
- Prefiro não dizer
- Prefiro me auto descrever _____

1.3 Raça ou cor

- Amarelo
- Branco
- Indígena
- Pardo
- Preto

1.4 Qual sua faixa etária?

- de 18 a 29 anos
- de 30 a 59 anos
- 60 anos ou mais

1.5 Escolaridade: concluída ou fazendo:

- Fundamental
- Nível Médio
- Nível Superior área de Formação _____
- Pós-Graduação
- Mestrado
- Doutorado

1.6 Qual o serviço, programa, projeto ou benefício você está sendo atendido no CRAS atualmente/no momento? (múltipla marcação)

- PAIF: encaminhamentos e conversas particularizadas
- PAIF: participo de grupos, oficinas, palestras, caminhadas
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos com pessoas da minha faixa etária
- Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas
- Nossa Gente
- Benefícios Eventuais: cesta básica, auxílio natalidade, funeral
- Cadastro único
- Programa Bolsa Família
- AcesSUAS Trabalho
- Não sei falar
- Outros, especifique: _____

2 RELAÇÕES FAMILIARES E SOCIAIS

2.1 Qual a composição da sua família?

- Unipessoal
- Casal sem filhos
- Casal com filhos
- Você e seus filhos
- Outra composição _____

2.2 Quais destes locais você frequenta no mínimo 1 vez por mês? (múltipla marcação)

- Trabalho

- Escola e/ou universidade
- Igreja
- Ongs ou movimentos sociais
- Partidos políticos
- Praças, parques e espaços abertos de convivência
- Teatro, cinema, museus, galerias de arte
- Locais de lazer e convivência fechados: bares, lanchonetes, boates, shoppings
- casa de amigos
- casa de familiares
- outros, especifique: _____

2.3 Alguma pessoa ou instituição influencia positivamente ou negativamente as relações na sua família: convivência entre marido e mulher, entre pai e filhos, entre irmãos?

- Sim
- Não

2.4 Se sim, quem? (múltipla marcação)

- Família extensa: pais, irmãos, tios, tias, primos que não vivem na mesma residência
- Amigos os quais mantém relação presencial
- Amigos os quais mantém relação apenas virtual: pela internet, rede social ...
- Igreja
- Trabalho: chefes e colegas
- Ongs ou movimentos sociais
- Trabalhadores da saúde: UBS, Hospital, ACS da saúde da família ...
- Trabalhadores da Educação: escola, creche ...
- Trabalhadores da Assistência Social: CRAS, CREAS, Casa Lar ...
- Outros, especifique: _____

2.5 Com quem você conversa quando tem conflitos na família? (múltipla marcação)

- Outro membro da própria família
- Amigos
- Virtualmente, com amigos da rede social
- Amigos do trabalho
- Amigos da religião

- Amigos da escola ou universidade
- Padre ou pastor
- Alguém do CRAS
- Meu psicólogo
- Com ninguém
- Outros, especifique: _____

3 QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CRAS

3.1 Quais eram os seus objetivos ou motivos ao procurar e/ou ser atendido em um serviço do CRAS? (múltipla marcação)

- Receber o bolsa família
- Receber uma cesta básica, auxílio funeral, natalidade, passagem ...
- Receber orientação sobre BPC ou “aposentadoria LOAS”
- Receber orientação e/ou encaminhamento sobre outros direitos: água, luz, saúde ...
- Cumprir obrigação determinada pelo conselho tutelar, judiciário, condicionalidades do bolsa família ...
- Aprender a fazer alguma coisa: artesanato, esporte, dança ...
- Fazer amigos
- Ser acolhido, ouvido ...
- Aprender sobre direitos: criança, idoso, pessoa com deficiência ...
- Aprender e/ou debater sobre relacionamentos: entre casais, pai e filhos, irmãos, entre amigos ...
- Aprender e/ou debater sobre temas sociais e de cidadania: machismo, racismo, homofobia, pobreza, violências, participação popular, formação de ongs ...
- Outros, especifique: _____

3.2 Os teus objetivos foram atingidos?

- Totalmente atingidos
- Parcialmente atingidos
- Não foram atingidos

3.3 Se não foram totalmente atingidos, você teve oportunidade de dar retorno ou conversar com alguém sobre esta frustração? (múltipla marcação)

- Com a pessoa que me atendeu no CRAS
- Com o coordenador do CRAS ou a secretária (o) da assistência social
- Com outro trabalhador do CRAS
- Com um vereador ou prefeito
- Com alguém da família
- Com amigos
- Não quis conversar e/ou reclamar
- Outros, especifique: _____

3.4 O que é qualidade dos serviços do CRAS?

3.5 Avalie a importância dos atributos abaixo para a qualidade dos serviços do CRAS. Onde 1 é nenhuma importância e 5 é muito importante

Atributo	1	2	3	4	5
Celeridade: atendimento o mais rápido possível e conforme agendamento					
Relação entre trabalhador e usuário: acolhimento, respeito, carinho, confiança, disponibilidade					
Comunicação: informações disponíveis, orientação em todas as etapas, espaço para crítica sobre os atendimentos					
Instalações limpas, com acessibilidade, conforto térmico e acústico					
Atingir os objetivos dos usuários para com os serviços					
Atingir os objetivos dos serviços para os usuários e cidadãos					

Nota: os objetivos que a pessoa tem ao procurar o CRAS podem ser diferentes dos objetivos os quais serviços devem atingir por força de lei

3.6 Cada serviço tem seus objetivos postos nas normativas. Marque o objetivo que mais sintetiza qualidade para os serviços do CRAS na sua opinião.

- Fortalecimento de vínculos
- Acesso a direitos
- Garantia de renda e provisões
- Acolhimento
- Desenvolvimento de autonomia
- Outro, especifique: _____

3.7 Os serviços do CRAS trouxeram quais contribuições para sua convivência familiar, comunitária e social? (múltipla marcação)

- Compreendo melhor as expressões faciais e sentimentos das pessoas que convivo
- Consigo ser melhor compreendido pelos outros
- Tenho mais auto controle sobre impulsos
- Tenho mais autoestima, sei me valorizar, perdoar e lidar com meus limites
- Aumentou a minha capacidade de acolher, cuidar, dar afeto
- Aumentou minha capacidade comunicativa
- Consigo mediar melhor situações conflitantes
- Melhorou minha capacidade de trabalhar em grupos e/ou equipes
- Participo mais ativamente da minha comunidade, fazendo trabalho voluntário, dando opiniões, mobilizando
- Consigo compreender melhor as diferenças e como se constrói na sociedade as desigualdades, preconceitos e violências
- Melhorou a qualidade e/ou a quantidade da minha rede de contatos: familiares, amigos, colegas
- Melhorou minha relação com outras instituições públicas que ofertam serviços ou acesso a direitos
- Foram resolvidos conflitos entre eu e outras pessoas
- Nenhuma contribuição
- Outros: especifique _____

APÊNDICE B --Questionário dos trabalhadores

MUNICÍPIO:

1 PERFIL

1.1 Sexo

- Masculino
- Feminino

1.2 Gênero: como você se identifica

- Mulher
- Mulher Trans
- Homem
- Homem Trans
- Pessoa não binária
- Intersexo
- Prefiro não dizer
- Prefiro me autodescrever _____

1.3 Qual sua faixa etária

- de 18 a 29 anos
- de 30 a 59 anos
- 60 anos ou mais

1.4 Escolaridade: concluída ou fazendo:

- Fundamental
- Nível Médio
- Nível Superior área de Formação _____
- Pós-Graduação
- Mestrado
- Doutorado

1.5 Há quanto tempo trabalha no CRAS?

- Menos de 1 ano
 De 1 a 5 anos
 De 5 a 10 anos
 Mais de 10 anos

1.6 Função

- Secretária (o) da política
 Coordenador (a) de CRAS
 Técnica (o) de Ensino Superior do CRAS
 Técnica (o) de Ensino Médio do CRAS
 Outro _____

2 GESTÃO SÓCIO TERRITORIAL

2.1 Como o CRAS faz a Gestão sócio territorial?

2.2 Comente sobre as influências de instituições e sujeitos de poder (categorias, sem citar nomes) no território quanto à demanda espontânea, busca ativa, adesão e composição do público atendido, efetividade dos encaminhamentos, temas escolhidos, atingimento de objetivos e qualidade dos serviços do CRAS? Existe quem mais influencia? As consequências são positivas ou negativas? Quem mais sente estas consequências? Existe gestão destas relações por parte do CRAS?

2.3 Avalie a influência dos atores sobre a qualidade dos serviços do CRAS. Onde 1 é nenhuma influência e 5 é grande influência, marque um X para cada ator

Atores e/ou Instituição	1	2	3	4	5
Prefeito e vereadores					
Líderes religiosos					
Líderes comunitários e/ou movimentos sociais					
Líderes do crime organizado: tráfico, contrabando, exploração sexual					
Empresários					
Líderes culturais e/ou intelectuais					

Trabalhadores de outras instituições públicas					
Usuários					
Família e amigos dos usuários					
Outros:					

3 QUALIDADE DOS SERVIÇOS DO CRAS

3.1 Conceitue e comente sobre qualidade dos serviços do CRAS.

3.2 Qual a importância de se ofertar serviços com qualidade? Existem debates, planos e processos implementados que visam a qualidade dos serviços?

3.3 Avalie a importância dos atributos abaixo para a qualidade dos serviços do CRAS. Onde 1 é nenhuma importância e 5 é muito importante

Atributo	1	2	3	4	5
Celeridade no atendimento					
Relação entre trabalhador e usuário: acolhimento, respeito, carinho, confiança, disponibilidade					
Comunicação: informações disponíveis, orientação em todas as etapas, espaço para retorno sobre os atendimentos					
Instalações limpas, com acessibilidade, conforto térmico e acústico					
Atingir os objetivos dos usuários para com os serviços					
Atingir os objetivos dos serviços para os usuários e cidadãos					

3.4 Cada serviço tem seus objetivos postos nas normativas. Marque o objetivo que mais sintetiza qualidade para os serviços do CRAS na sua opinião.

- Fortalecimento de vínculos
- Acesso a direitos
- Garantia de renda e provisões
- Acolhimento
- Desenvolvimento de autonomia
- Outro, especifique: _____

APENDICE C – Questionário de serviços

MUNICÍPIO:

1 ATENDIMENTOS E PERFIL DOS USUÁRIOS

1.1 Total de pessoas atendidas no PAIF, SCFV e PSB no domicílio em fevereiro de 2025

Total =

1.1.1 Total de pessoas atendidas no PAIF, SCFV e PSB no domicílio por sexo no mês de fevereiro de 2025

Masculino =

Feminino =

1.2 Total de pessoas atendidas no Cadastro Único e Benefícios Eventuais em fevereiro de 2025

Total =

2 PERFIL DOS TRABALHADORES

2.1 Total de trabalhadores do CRAS por vínculo

Efetivo / concursado =

Temporário / Cargo em Comissão / CLT / Estágio =

2.2 Total de trabalhadores do CRAS por função

Coordenador =

Técnico de nível superior =

Técnico de nível médio =

Recepcionista =

Entrevistador / Coordenador Cadunico =

Outros =