

Ana Maria Petronetto Serpa
Eugênia Célia Raizer
organizadoras

Política de Assistência Social no
Município de Vitória (ES):
olhares sobre a experiência
(2005-2012)



Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES)

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

João Carlos Coser
Prefeito

Sebastião Barbosa
Vice-prefeito

Ana Maria Petronetto Serpa
Secretária de Assistência Social

Eugênia Célia Raizer
Subsecretária de Assistência Social

Sillas dos Santos Vieira
Subsecretário de Segurança Alimentar e Nutricional

Bianca Assis Ribeiro de Sousa Loureiro
Secretária Executiva

Ana Maria Petronetto Serpa
Eugênia Célia Raizer
organizadoras

Política de Assistência Social no
Município de Vitória (ES):
olhares sobre a experiência
(2005-2012)



Vitória (ES)
Prefeitura Municipal de Vitória
2012

© 2012 Direitos para esta edição. Prefeitura Municipal de Vitória. Secretaria de Assistência Social. Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98). Os conceitos emitidos nesta publicação são de responsabilidade dos autores.

Conselho Editorial: Maria Carmelita Yasbek (PUC-SP)
Maria Inês Souza Bravo (Uerj)
Maria Lúcia Teixeira Garcia (Ufes)
Rosamélia Ferreira Guimarães (UFU)

Catálogo na Publicação

P769

Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES): olhares sobre a experiência (2005-2012) / Ana Maria Petronetto Serpa, Eugênia Célia Raizer (Organizadoras). __ Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2012.
367 p. : il

Inclui referências ao final dos capítulos.
ISBN 978-85-85915-60-5

1.Assistência Social. 2. Sistema Único de Assistência Social. 3. Participação Social. 4. Direito a convivência Familiar e comunitária. 5. Família. 6. Criança e adolescente. 7. Exclusão social. 8. Violência. 9. Vigilância socioassistencial. 10. Financiamento da assistência social. 11. Formação continuada. 12. Metodologia de trabalho profissional. I. Serpa, Ana Maria Petronetto (Organizadora). II. Raizer, Eugênia Célia. III. Vitória (ES). Prefeitura. Secretaria de Assistência Social.

CDU 364 815.2Vitória)

1ª edição 2012

Equipe Técnica: Projeto Gráfico, capa e diagramação: Comunicação Impressa
Fotos: Secretaria Municipal de Comunicação Social - Secom Vitória

Prefeitura Municipal de Vitória. Secretaria de Assistência Social
Endereço: Av. Vitória, 3069 - Ed. Independência - Horto - Vitória (ES) - CEP 29045-160
Site: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>
E-mail: semas@vitoria.es.gov.br

Agradecimentos

- ▶ Ao prefeito João Coser, em especial, e à equipe de governo (2005-2012);
- ▶ À equipe de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social (subsecretários, assessores, gerentes, coordenadores e chefes de equipe) e aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) por estes oito anos efetivando a política de assistência social em Vitória;
- ▶ Às equipes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e demais órgãos do Governo Federal, à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH);
- ▶ Ao juiz da Infância e Juventude de Vitória e à equipe técnica do Juizado, aos Promotores de Justiça;
- ▶ Às entidades parceiras, aos vereadores da cidade, conselheiros municipais, usuários, lideranças comunitárias e religiosas;
- ▶ Aos demais gestores municipais do Espírito Santo reunidos no Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social do Espírito Santo (Cogemas), aos gestores dos municípios brasileiros reunidos no Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e aos colegas gestores integrantes da Comissão Intergestores Bipartite do Espírito Santo (CIB-ES).

Sumário

Prefácio.....8
João Carlos Coser

Apresentação..... 11
Ana Maria Petronetto Serpa
Eugênia Célia Raizer

PARTE I SUAS-VITÓRIA: CONTEXTO, ORGANIZAÇÃO E SERVIÇOS

O processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em Vitória (ES): relato da experiência22
Ana Maria Petronetto Serpa

PARTE II ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIREITOS, CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

Pobreza e periculosidade: uma reflexão acerca dos processos de exclusão social no Município de Vitória (ES) a partir da experiência do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Território Continental)118
Luizane Guedes Mateus

Olhando uma realidade, olhando o outro: representações sociais da pobreza e do usuário entre os profissionais da assistência social138

Anailza Perini de Carvalho

Izildo Corrêa Leite

Convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes no Suas Vitória (ES).....168

Eliana Moreira N. Garcia

Fabíola Barbosa da Silva

Fernanda Alves dos Santos

Lívia Dias Pereira

Mirella Loterio Siqueira

Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas): o desenvolvimento do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade do Município de Vitória (ES)197

Alexandre Cardoso Aranzedo

Helena Marfisa Ventorin

Narrativas de andanças nas ruas de Vitória (ES)213

Gilderlandia Silva Kunz

Ana Lucia Coelho Heckert

Silvia Vasconcelos Carvalho

Acolhimento Familiar em Vitória (ES): a experiência do Programa Família Acolhedora.....232

Andrea Cristina Quirino

Cássia Nunes Rodrigues

Júnia de Meira Vieira

Mirella Loterio Siqueira

Priscila Santos da Silva

Valeska Campos Tristão

Projeto Caminhando Juntos (Cajun): um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes no Município de Vitória (ES).....	256
<i>Fernanda de Carvalho Ferreira</i>	
<i>Wayne Barbosa dos Santos da Costa</i>	

PARTE III
GESTÃO DO SUAS E CONTROLE SOCIAL

O financiamento e o gasto com a assistência social no Município de Vitória (ES) na era Suas	274
<i>Ingrid Mischiatte Taufner</i>	

Vigilância socioassistencial e o sistema de informações na política municipal de assistência social.....	293
<i>Clarice Machado Imperial Girelli</i>	
<i>Graziella Almeida Lorentz</i>	
<i>Edsley Alves de Farias</i>	
<i>Danielle Freitas Rangel</i>	

A educação permanente no Suas: a experiência do Programa de Formação Continuada do Município de Vitória (ES)	315
<i>Layla Daud Siqueira</i>	
<i>Pollyana Tereza Ramos Pazolini</i>	

Os desafios da participação social na gestão da Política Pública em Vitória (ES)	341
<i>Gerusa Ster Vieira da Silva Narciso</i>	
<i>Rosangela Dias Oliveira da Paz</i>	

Prefácio

A Constituição Federal de 1988 colocou a assistência social como um direito a ser garantido a quem dela precisar, independentemente de contribuição pecuniária prévia. É uma política de seguridade social, não contributiva, que deve garantir os mínimos sociais ou as necessidades humanas. Esta concepção de assistência foi reiterada e ampliada em 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social.

Já nesse contexto, a Assistência Social, no nosso período de Gestão, 2005 a 2012, consolidou-se como política pública e como sistema e, ao fazê-lo, deixou para trás a chamada “ação social”, de caráter eventual, terceirizadas, e que não asseguram, a quem dela necessita, suporte, articulação, atendimento em rede, na busca, cada vez mais, de promoção da autonomia e oportunidade de revisão e elaboração de planos de vida.

A Assistência Social em Vitória foi organizada de forma sistêmica, com serviços continuados nos diversos níveis de proteção: social básica e social especial de média e de alta complexidade, também articulados às demais políticas sociais. Conta com financiamento prioritariamente do município, mas também recebe importantes aportes de recursos financeiros do Governo do Estado e da União,

O marco desta política ocorre em 2011, com a aprovação da lei municipal que cria o Sistema Único de Assistência Social de Vitória (Suas), contribuindo para a institucionalização do sistema e garantindo à política de assistência o status de “política de estado”.

Desde que assumimos nosso primeiro mandato em 2005, vimos explicitando e transformando em ações concretas os nossos compromissos. Estas ações concretas passam a ser estruturadas e organizadas em políticas públicas, de caráter permanente e que devem chegar a todos que delas necessitam.

Nesse contexto, dentre as diversas ações implementadas destaca-se: o programa de transferência de renda do próprio município. Em 2011, foi criado o programa Vitória Mais Igual que inclui famílias com renda *per capita* abaixo da linha da pobreza e que não recebem renda de nenhum outro programa. O Vitória Mais Igual significou a contribuição de nossa cidade para o esforço brasileiro de erradicação da extrema pobreza.

O outro significativo avanço foi o acolhimento familiar com o programa Família Acolhedora e o Subsídio Financeiro à Família Extensa, como uma forma

de reduzir o acolhimento institucional, que retira crianças de seus familiares e da convivência comunitária. O apoio financeiro concedido à família extensa é uma iniciativa pioneira no país, que não retira a criança de seu grupo familiar e também não criminaliza, afasta e condena a família de origem. Com isto, todos receberão a atenção do Suas e das demais políticas públicas.

Na Segurança Alimentar e Nutricional, outro campo de política pública que vem se institucionalizando, foi criado a Sub-Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional na Semas. Destacam-se a implementação e construção do Restaurante Popular de Vitória, que hoje funciona em imóvel próprio, e o Banco de Alimentos Hebert de Souza, em parceria com a Conab, que adquire com recurso municipais e/ou capta doações de alimentos semi-perecíveis que são distribuídos às famílias usuárias do Programa de Atenção Integral à Família e Centro de Referência de Assistência Social (Paif-Cras) e de outros serviços.

A gestão democrática e participativa empreendida no período 2005/2012 vem contribuindo para que Vitória se afirme como uma “cidade educadora”, uma cidade que não somente presta serviços, mas também trabalha para a revalorização da vida em suas diversas dimensões, que busca incluir, promover cidadania, oportunizar a construção da autoestima e da autonomia. Que procura fazer no e do atendimento, na oferta de serviços, o cidadão se perceber como portador de direito, corresponsável pela sua cidade e o quanto ela pode ser melhor para todos. Com isto é também um espaço público rico de possibilidades de estudos, de pesquisas, de sistematização de informações e de crescimento para seus servidores.

A presente publicação apresenta o registro histórico do processo de implantação do Sistema Único da Assistência Social no Município de Vitória em consonância com as diretrizes da Política Nacional da Assistência. Assegura maior visibilidade às especificidades do Suas Vitória em âmbito local e nacional, fruto de um rico processo que envolveu gestores, usuários, conselheiros, lideranças e servidores públicos, bem como da sociedade civil.

Por fim, oferece aos leitores uma boa fonte para o debate sobre o marco de referência conceitual da Política Pública de Assistência Social; aos servidores a oportunidade de reforçar sua competência técnica e, aos cidadãos, mais transparência nas ações desenvolvidas. Com isto, se apresenta com uma importante contribuição para ampliarmos e fortalecemos a democracia em nossas cidades.

João Carlos Coser
Prefeito de Vitória

Apresentação

A coletânea de textos sob o título “Política de Assistência Social no Município de Vitória (ES): olhares sobre a experiência (2005-2012)” reúne um conjunto de artigos que pretendem resgatar o legado da gestão 2005-2012, o alcance, o sentido e os limites vivenciados pela Semas no processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Município de Vitória.

Por meio desta uma coletânea de artigos de profissionais atuantes na assistência social, a presente publicação socializa ações que foram desenvolvidas, os resultados alcançados na gestão, os processos de construção dos programas e projetos. Trata-se de uma produção teórico-prática que agrupa experiências e pesquisas diferenciadas, visando a contribuir para o fortalecimento dos serviços, promover a reflexão e a produção de conhecimentos nesta área.

A Política de Assistência Social vem sendo implementada em todo o país por meio do Sistema Único de Assistência Social conforme deliberação da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003. Programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais compõem o Suas, que toma a família como foco da sua atenção, organiza os serviços por níveis de complexidade e de forma territorializada. O direito à convivência familiar e comunitária é um princípio estruturante do Suas, que foi criado pela Lei nº 12.435 de 2011.

Desde 2005, programas, projetos, benefícios e serviços existentes no Município de Vitória foram reordenados e outros foram implantados tendo como moldura as diretrizes de Governo, as concepções e princípios contidos nas legislações que regulamentam a Política de Assistência Social. Esse movimento culminou na criação da Lei nº 8.211/2011 que instituiu o Suas Vitória.

Já no primeiro momento, a gestão da Semas entendeu que o desafio de implantar o Suas Vitória com suas diretrizes civilizatórias era grandioso demais e exigiria, além de muito trabalho, um amplo e profundo debate teórico (e político) envolvendo gestores, usuários, conselheiros, lideranças e trabalhadores do governo e da sociedade civil. E assim foi feito, com o monitoramento das ações, a organização de seminários temáticos, duas

Jornadas Científicas, capacitações, consultorias, além de outras iniciativas. Com esta coletânea, a Semas realiza um desejo e reforça um significativo movimento que vem se afirmando solidamente no seu universo institucional: a socialização coletiva e sistemática de uma rica produção intelectual da equipe técnica da Semas e seus parceiros.

Até 2005, a Semas não dispunha de marcos conceituais, referenciais da política municipal de Assistência Social, quadro que demandou da área esforços no sentido de criar suas próprias elaborações e publicações. A política de comunicação da Prefeitura de Vitória, através da internet, relatórios, documentos e outros, ampliaram as possibilidades de registro, publicação e acesso aos trabalhos realizados na cidade. Contudo, a área da Assistência Social ainda carece de sistematizações que atendam a esses critérios.

A proposta de publicação de um livro inspirou-se a partir de uma demanda da própria Secretária Municipal de Assistência Social que, no início de 2012, delegou à subsecretária de Assistência, sua parceira em outros projetos, a responsabilidade de desenvolver iniciativas que tivessem o potencial de mobilizar a equipe da Semas, com vistas a estimular a produção de conhecimentos e saberes que analisam e interpelam a realidade social e institucional, com atitude investigativa e propositiva.

Em fevereiro do corrente ano, foi dado início a um rico processo participativo com o objetivo de implementar uma ação integrada que culminaria com a publicação da presente coletânea. Em reunião com o Comitê Gestor da Semas, para pactuação da proposta, foram definidos: cronograma, estratégias de mobilização das equipes, orientações gerais, definição de pessoas a serem convidadas, sugestão de bibliografia, preparação de editais, etc. A proposta acordada na sua concepção traz explícito o reconhecimento que Vitória, implantou o Suas e, hoje, conta com uma rede de programas, projetos, serviços e benefícios desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis. As ações têm a família como foco de atenção e os programas são organizados em dois tipos de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Em busca dos resultados desejados, todo o trabalho foi orientado por um plano de ação, adotando estratégias diversificadas, incentivando a construção coletiva, identificando as áreas de interesse em iniciativas coordenadas que passaram pela mobilização da atual equipe técnica, convites a ex-membros da equipe, pesquisadores da Prefeitura e estudiosos da assistência,

Como uma das estratégias para garantir a reflexão/produção no cotidiano profissional, foram estimulados grupos, desenvolvimento de oficinas como

espaço para troca de ideias entre profissionais de diversas áreas, suporte metodológico, constituindo um momento de aprendizagem e fortalecendo a atuação interdisciplinar na Semas.

No período de março a julho do corrente ano, foram realizados diversos grupos de estudos, estudos empíricos sobre as diferentes práticas realizadas no município e oficinas sobre metodologia de pesquisa, de elaboração textos e fontes de informação, envolvendo cerca de 80 participantes. Além da presente publicação, aponta-se ainda como produtos da mobilização da equipe e parceiros: a realização da II Jornada Científica da Semas em outubro, as atualizações da página da Semas na internet com a Revista Eletrônica e disponibilização para o público do Blog Suas Vitória.

Os artigos selecionados nesta coletânea refletem o amadurecimento do roteiro original proposto e a adesão dos envolvidos. O roteiro original, não foi escolhido arbitrariamente. Em nenhum momento pretendeu-se impor uma agenda de debate para o município, não é esta a intenção, e nem teríamos autoridade para fazê-lo. Ao contrário, os artigos, aqui reunidos, nascem das inquietudes que se manifestam nos diálogos, investigações e práticas de implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência (Suas) Processos onde se produz a apropriação de uma linguagem profissional e o embate do projeto ou projetos ético-políticos.

Neste sentido, o objetivo da presente publicação é explicitar ideias, pontos de vista, manifestar dúvidas, submeter resultados, colocar em debate as diversas perspectivas de análises e enriquecer-nos com os trabalhos de cada um dos autores. Traz como insumo os conhecimentos que cada um/equipes vem acumulando, a maturidade intelectual alcançada, a experiência de críticas sobre o agir profissional, a complexidade da questão social e sua própria experiência vivida.

Por outro lado, nos últimos anos, esse debate vem sendo apropriado pelas diferentes profissões que atuam na assistência. Possivelmente, por várias razões, entre elas pelo desenvolvimento das investigações nas instituições de ensino – em nível de mestrado e doutorado, pelo impulso que as gestões públicas participativas vêm dando à pesquisa e pelas publicações realizadas pelo próprio Ministério de Desenvolvimento Social e outros. Parece então que o referido debate vem sendo construído há algum tempo, e, que essa publicação quer dar a sua contribuição.

A presente publicação parte da premissa de que a implementação da Política Pública de Assistência Social é um processo construído no diálogo

com a realidade, cuja significação e ressignificação se expressa na necessidade de momentos de sínteses necessários para o seu avanço e que devem ser construídos discursivamente pelos seus agentes de campo.

Como produto que reflete o processo realizado, a presente publicação se destaca em dois sentidos. O primeiro, ao consolidar uma proposta de implantação do Suas em Vitória, baseada nos princípios da participação democrática e do debate acadêmico (e político) envolvendo gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários. O segundo, ao compor uma metodologia de gestão, enquanto um processo dinâmico feito de reflexão – ação, onde a pesquisa é indispensável, na perspectiva do fortalecimento e consolidação da Política Pública de Assistência Social no município.

Para garantir a qualidade da publicação da citada coletânea, tomamos como referência os critérios consagrados pela comunidade científica no Brasil, a composição de um Conselho Editorial formado por especialistas reconhecidos da área temática da Semas, oriundos de outras instituições e estados.

A coletânea está dividida em três partes. A primeira compreende um rico e minucioso relato geral da experiência de implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em Vitória, no período de 2005 a 2012, em sua totalidade. A segunda parte trata algumas complexidades e paradoxos postos ao direito à convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e resgata práticas do próprio sistema de proteção social. A terceira parte versa sobre mecanismos de gestão e as questões a eles relacionados.

Na primeira parte, “SUAS-VITÓRIA: CONTEXTO, ORGANIZAÇÃO E SERVIÇOS”, Ana Maria Petronetto Serpa apresenta a experiência de implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em Vitória, e, em alguma medida, analisa o processo com suas conquistas, tensões e questões que precisam de aprofundamento. Observa que cada passo dado preparou o próximo, apontou o quê fazer e como fazer. A implantação dos Centros de Referência e Assistência Social (Cras) foi colocando a necessidade de reordenar os serviços de média complexidade e implantar os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), e, quando estes entraram em funcionamento, mostraram a necessidade de readequar a rede de alta complexidade, hipertrofiada e mais acostumada a trabalhar isoladamente. É também o depoimento de quem viveu intensamente, e por longo período, a gestão da assistência social. Destaca que este processo se deu num governo que pautou a governança por valores democráticos e participativos, com ampliação da esfera pública de debate e deliberação, de

defesa da vida e dos direitos humanos, do desenvolvimento com inclusão social, buscando reduzir as desigualdades entre as duas cidades e fortalecer o seu capital social por meio de um diálogo respeitoso e construtivo com os movimentos sociais e a sociedade civil local. A cidade, representada pela pluralidade dos atores sociais, cresceu em capacidade de dialogar com o poder público e de definir os rumos que escolhe para si.

Na segunda parte “ASSISTENCIA SOCIAL: CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS”, constam sete artigos que enfocam os impasses da política de proteção social em seus diversos níveis de básica, média e alta complexidade, a convivência e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como ressaltam possibilidades de superação a partir de experiências inovadoras, o trabalho social das equipes profissionais que atuam nos serviços de convivência com crianças e adolescentes e os diversos modos de fazer as ações socioeducativas.

Utilizando como campo de análise as Políticas de Segurança Pública e Assistência Social vinculadas ao mesmo, o artigo de Luizane Guedes Mateus, busca uma análise da relação que vem sendo estabelecida ao longo da história, entre pobreza e periculosidade. Foram utilizados dados do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), vinculado a Secretaria de Assistência Social do Município de Vitória, assim como da Secretaria de Cidadania; os dados populacionais são os disponibilizados pelo IBGE/2010. Destacam-se algumas situações que persistem no Brasil, assim como especificamente no Estado do Espírito Santo e em sua capital, Vitória: elevadas taxas de homicídios supostamente vinculados ao consumo e tráfico de entorpecentes; concentração desses eventos na população jovem, negra e do sexo masculino, e o enredamento desses fenômenos com a ligação direta feita entre pobreza e periculosidade.

O artigo de Anailza Perini de Carvalho e Izildo Corrêa Leite visa a identificar e analisar as representações sociais da pobreza e do usuário pobre da assistência social existentes entre os profissionais que trabalham na Política de Assistência Social da Prefeitura de Vitória. Realizamos pesquisa bibliográfica e documental, observação não-participante, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo. Os profissionais entrevistados afirmam que o sistema capitalista e a própria história são responsáveis pela existência da condição de pobreza, mas, de maneiras diversas, a maioria deles acaba culpabilizando o pobre pela situação em que vive; além disso, representa os usuários a partir do pressuposto da falta, tendendo a vê-los, assim, como “não sujeitos”.

O artigo de Eliana Moreira N. Garcia, Fabíola Barbosa da Silva, Mirella Loterio Siqueira, Fernanda Alves dos Santos e Lívia Dias Pereira investiga como se organiza o trabalho dos profissionais técnicos inseridos na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, a fim de compreendermos as intervenções que as equipes técnicas dos serviços oferecem na perspectiva da garantia da convivência familiar e comunitária. Mais especificamente, em que medida o trabalho realizado pela Política Municipal de Assistência Social contribui para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes. Observou-se a tendência de uma compreensão ampla acerca do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, por parte dos profissionais. Também verificou-se que os profissionais não acionam o Sistema de Garantia de Direitos como primeira opção de intervenção nos casos de violação de direitos contra crianças e adolescentes, valorizam a potencialidade do território na busca das respostas. O Suas Vitória favorece a garantia do direito a convivência familiar e comunitária, mas há necessidade de aprofundar a concepção de que todos os atores (assistência social e demais políticas) têm papel fundamental na consolidação da garantia desse direito.

O artigo de Alexandre Cardoso Aranzedo e Helena Marfisa Ventorin analisa o tema do adolescente em conflito com a lei, pauta várias discussões no âmbito das políticas públicas e sociais, seja na área de Assistência Social, Direitos Humanos, Direito, Cidadania, Juventude, dentre outros. Com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em julho de 1990, os adolescentes que cometem ato infracional, passam a receber medidas socioeducativas, dentre elas a Liberdade Assistida (LA) e a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), ambas executadas, no Município de Vitória, pelo Creas desde julho de 2010 quando este foi implantado na capital.

A análise feita pelos autores torna-se relevante, uma vez que objetiva contribuir com a reflexão e a ressignificação do ato infracional, a partir da medida socioeducativa de LA desenvolvida no âmbito do Creas. Especificamente, objetiva ainda a identificar com o adolescente/jovem o impacto do ato infracional e da LA na sua experiência de vida e na da sua família; compreender a sua trajetória de vida no seu contexto familiar e comunitário até sua vivência de liberdade assistida; a construção de um novo projeto de vida e a capacidade de continuar agindo responsabilmente após o cumprimento da medida socioeducativa.

Mirella Loterio Siqueira, Andrea Cristina Quirino, Priscila Santos da Silva, Valeska Campos Tristão, Cássia Nunes Rodrigues, Júnia de Meira Vieira,

compartilham a experiência de seis anos do Programa Família Acolhedora de Vitória, destacando a caracterização das famílias acolhedoras e de origem acompanhadas e a prática do acolhimento de crianças no Programa, que vem mostrando resultados positivos na garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

O artigo de Gilderlandia Silva Kunz, Ana Lucia Coelho Heckert e Silvia Vasconcelos Carvalho teve como propósito realizar um estudo sobre os modos de vida da população moradora de rua do Município de Vitória. O eixo norteador desse trabalho foi o método cartográfico e, nesse sentido, coloca-se em posição de “cocorinha”, à espreita, cuidando da investigação de forma que não seja determinada só pelo interesse do pesquisador, devendo considerar também o protagonismo dos pesquisados. O percurso dessa pesquisa, atenta aos movimentos, às imagens visíveis e não visíveis, aos segredos, aos sorrisos, às angustias, às malícias e às criações apontam para outros modos de viver. Ouvir as histórias para conhecer as situações e experiências vividas pelos moradores de ruas e estudar suas táticas de sobrevivência engendradas no cotidiano e “atiçar” o que lá insiste/resiste como força de criação também são eixos do trabalho. Nesse estudo pretende-se dar ênfase mais aos modos de vida e menos às faltas e carências que perpassam a maioria dos trabalhos com essa temática. Portanto, não propõe a naturalizar os lugares prontos do morador de rua, da miséria e da pobreza, mas a desviar o olhar para os modos de vida e sobrevivência criadas por essas pessoas na condição de moradores de rua, por meio das suas próprias políticas engendradas na ocupação dos espaços da cidade.

O artigo de Fernanda de Carvalho Ferreira e Wayne Barbosa dos Santos da Costa reafirma o protagonismo infanto-juvenil, resgatando parte da trajetória de execução do Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema na região da Grande São Pedro. O referido projeto, uma iniciativa da Prefeitura de Vitória com o patrocínio da Petrobras, por meio do Programa Petrobras de Desenvolvimento & Cidadania, enfatiza as atividades sócio culturais. O referencial teórico do artigo está baseado nos marcos legais e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), nos estudos de Gohn (2006, 2009) e Freire (2002, 2006) e a metodologia priorizou a pesquisa documental. A análise realizada destaca o fato de compreendemos que o projeto ainda em curso poderá tornar-se objeto de pesquisas e análises posteriores, sobretudo daqueles que militam em favor dos direitos das crianças e adolescentes.

A terceira parte do livro, “GESTÃO DO SUASE E CONTROLE SOCIAL”

tem como foco as dimensões da gestão e do controle social do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e compõem-se de cinco artigos.

O artigo de Ingrid Mischiatte Taufner busca demonstrar a evolução e as particularidades do período, no que se refere ao financiamento e gasto com a assistência social, a magnitude das despesas com a política que foi ampliada em mais de 200%. Seus recursos foram direcionados para a consolidação da proteção social básica e especial, além dos serviços de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo o município o principal financiador dos serviços em seu território.

A análise feita destaca que, nos últimos dois anos, tanto o aporte de recursos próprios do município quanto de recursos provenientes de transferências da união foram reduzidos em relação ao ano de 2010. Restou o desafio de retomar os níveis de investimento na política anteriormente alcançados e ampliá-los, viabilizando a oferta das proteções afianças pela Lei Orgânica da Assistência Social e pelo Sistema Municipal de Assistência Social em níveis adequados. Realça que, para isso, é preciso continuar lutando para que o fundo público possa ser direcionado para o atendimento das necessidades socioassistenciais da população de Vitória, tarefa que demanda não apenas competência técnica, mas essencialmente política.

Clarice Machado Imperial Girelli, Graziella Almeida Lorentz, Edsley Alves de Farias e Danielle Freitas Rangel apresentam o processo de implantação da área de Vigilância Socioassistencial do Município de Vitória por meio da construção de um Sistema de Informações que elegeu eixos essenciais para o seu desenvolvimento, tais como: a contribuição dos diversos atores da Semas, o nivelamento de conceitos e criação de um *software* que trouxesse praticidade e agilidade no cotidiano dos serviços socioassistenciais. Aponta o contexto que possibilitou a implantação do Sistema e seus diversos dobramentos para a oferta de uma política de Assistência Social cada vez mais eficaz, em busca de resultados positivos para os munícipes.

Layla Daud Siqueira e Pollyana Tereza Ramos Pazolini analisam a trajetória do Programa de Formação Continuada, entrelaçando o desenvolvimento das ações do Programa ao que preconiza os instrumentos normativos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Para tanto, foi realizada uma breve contextualização do processo de profissionalização da Assistência Social a partir dos seus principais marcos regulatórios. Ainda, elencou-se as principais ações realizadas pelo Programa de Formação Continuada em seus cinco anos de funcionamento, tendo como referência as diretrizes es-

tabelecidas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), em especial aquelas que tratam da Política Nacional de Capacitação no âmbito do Suas. Destacaram-se os desafios e potencialidade das ações de formação no processo de profissionalização e fortalecimento da Política de Assistência Social, com base na experiência do Município de Vitória. Entre as considerações evidenciadas pelo estudo, destaca-se que a constituição de uma cultura de aprendizagem no âmbito do trabalho está diretamente vinculada ao rompimento de velhos paradigmas e à superação de práticas conservadoras, no sentido de transformar as instituições em espaços privilegiados de troca de saberes e reflexão dos processos de trabalho.

Finalmente o artigo de Gerusa Ster Vieira da Silva Narciso e Rosângela Dias Oliveira da Paz resgata a experiência da prática democrática e participativa dos conselhos a ela vinculados e as Comissões Locais de Assistência Social (Clas) nos 12 territórios dos Cras como uma estratégia para criar espaços de participação local, de formação cidadã e de descentralização do controle social.

A coletânea “Política de Assistência Social do Município de Vitória (ES) Olhares sobre a experiência – 2005-2012” se apresenta como a forma mais importante de registro histórico, discussão e divulgação de resultados, de pesquisas e debates científicos em torno da experiência vivenciada, constituindo-se como instrumento de sustentação e defesa dos posicionamentos assumidos pela Semas, no período.


Os artigos aqui reunidos não devem ser entendidos como modelos que a Semas propõe aos serviços e equipamentos, mas como um instrumento de potencialização do debate. Vale ressaltar ainda que não é propósito desta publicação esgotar a discussão sobre o tema, muito pelo contrário, pretende-se dar continuidade ao debate, principalmente tendo como foco a garantia de direitos e a superação de suas violações.

Este poderá ser um livro indispensável para pensar criticamente a Política Pública de Assistência Social no Município de Vitória e para nela intervir com bases sólidas. Espera-se, sobretudo, que ele possa contribuir para dar visibilidade das particularidades da questão social, aprofundamento do princípio da gestão democrática da assistência social e maior grau de institucionalidade ao Suas, tornando-o menos vulnerável às diferenças conjunturais e políticas.

Ana Maria Petronetto Serpa
Eugenia Célia Raizer
Organizadoras



PARTE I



SUAS-VITÓRIA:
CONTEXTO,
ORGANIZAÇÃO E
SERVIÇOS

O processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em Vitória: relato da experiência

Ana Maria Petronetto Serpa

*“... a liberdade sem proteção pode levar à pior servidão: a de necessidade”
Robert Castel*

Introdução

O presente artigo se propõe a ser um relato do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em Vitória, no período de 2005 a 2012, acompanhando o movimento de implantação do sistema no país. Um longo período que envolveu trabalho, vida, desejos e sonhos de muitos, numa construção coletiva que merece ser registrada. Não pretende ignorar o trabalho de períodos anteriores, nem considerar que tudo está pronto. Novos desafios já se colocam e o mais importante deles é universalizar a atenção às demandas sócioassistenciais de cada território.

O Suas é um sistema público de proteção social, não contributivo, descentralizado e participativo, integrado pelos entes federados¹, conselhos de assistência social² e entidades e organizações de assistência social³, que oferta programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, organizados por território e nível de complexidade, que compreende proteção social básica e proteção social especial, e toma como referência a família, seja qual for o arranjo familiar.

Os entes federados devem co-financiar o Suas e, neste sentido, Vitória

¹ União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

² Conselhos são instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, conforme artigo 16 da Loas.

³ “Art. 3º - Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos, (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)”.

tem o co-financiamento federal e estadual, ambos fundo a fundo, mas o município participa com maior percentual de recursos no financiamento do sistema. É a capital que mais fez investimento *per capita* na assistência social, em 2009, conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴ (2012). As parcerias com entidades e organizações de assistência social criaram as condições e deram a celeridade e a flexibilidade necessárias à implantação do Suas.

O Suas é um sistema. Como tal, é um conjunto de elementos articulados entre si, cujo funcionamento depende do modo como se dá a relação entre seus elementos e o comportamento de cada um deles afeta o conjunto (VAITSMAN, 2011). Um sistema, entretanto, não pode ser algo enrijecido e burocratizado em seus elementos e relações, devendo estar sempre aberto para receber e tratar adequadamente o novo. Com um sistema implantado, onde público e privado se articulam para assegurar a proteção sócio assistencial, em conformidade com regulações feitas por instâncias democráticas, há cada vez menos lugar para ações isoladas, sem articulação e sem estabelecimento do vínculo Suas.

O controle social é feito pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória (Comasv), criado em 1996, mas que funcionou a partir de 1998. Em 2006 e nos anos seguintes, atualizou-se e inovou, contemplando maior participação de usuários em sua composição e criando as Comissões Locais de Assistência Social (Clas), em cada território de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Cras).

Com o estágio alcançado na implantação do Suas e o nível de amadurecimento institucional obtido, foi possível criá-lo por meio da Lei nº 8.216/2011, dando-lhe legalidade. Avançou-se mais ainda no caráter público estatal do sistema, quando funções gratificadas para coordenação de Cras e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) foram criadas e profissionais efetivos, de diferentes formações, passaram a ocupar tais funções.

Um grande aprendizado coletivo foi feito ao longo destes anos. A gestão é um processo de reflexão-ação que exige informação, conhecimento, projeto ético-político bem definido e capacidade de unir sujeitos em torno de objetivos comuns. A implantação de um sistema, como de resto de qualquer política pública, requer a presença de profissionais estimulados, que

⁴ Estudo realizado com base em dados do ano de 2009.

estudam, compreendem os problemas com os quais trabalham, propõem, sistematizam sua prática, têm autonomia para exercer suas atribuições e o compromisso de produzir o melhor resultado para a população e com ela. Neste sentido, as equipes foram estimuladas a realizar seminários e debates públicos, visando aprofundar a capacidade teórica, de gestão e de intervenção dos trabalhadores.

Em 2011, para dar maior vigor ao processo que articula implementação da política pública e produção de conhecimento, foi realizada a I Jornada Científica da Assistência Social. Trabalhadores e gestores sistematizaram e apresentaram seus trabalhos, submetendo-os ao debate, tomando como referência os eixos temáticos que estruturam a assistência social. A II Jornada consolidou os eixos temáticos com maior número de trabalhos inscritos e da participação de profissionais e pesquisadores de outros municípios e de outras instituições. Também se trabalhou a necessidade de associar intervenção e investigação e de fazer com que estas duas dimensões se tornem parte do modo de ser dos profissionais que atuam na assistência social.

Temos grande orgulho do trabalho feito e compartilhamos esta conquista com toda a equipe da Semas e a equipe de governo do prefeito João Coser. Dissemos, várias vezes, que estas equipes e sua capacidade de cooperar constituíam um grande capital social da cidade. Agradecemos em especial ao prefeito João Coser pela confiança, apoio, autonomia dada às equipes sem perder a capacidade de dar direção ao governo e grande sensibilidade social.

Temendo não ter agradecido suficientemente a todos que foram importantes no processo, reiteramos nossos mais profundos agradecimentos e o nosso reconhecimento pelo apoio ao prefeito e à equipe de governo, às equipes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e demais órgãos do Governo Federal, à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH), ao juizado da Infância e Juventude de Vitória, ao Ministério Público, à equipe de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) (subsecretários, assessores, gerentes, coordenadores e chefes de equipe) e aos trabalhadores do Suas por estes oito anos efetivando a política de assistência social em Vitória, às entidades parceiras, aos vereadores da cidade, conselheiros municipais e estaduais, usuários, lideranças comunitárias e religiosas, aos gestores municipais do Espírito Santo reunidos no Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social do Espírito Santo (Cogemases), aos gestores dos municípios brasileiros

reunidos no Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas) e aos colegas gestores integrantes da Comissão Intergestores Bipartite do Espírito Santo (CIB-ES).

1 Resgatando a história

Vitória, capital do Espírito Santo, é uma ilha com 330.526 habitantes que se distribuem em 79 bairros. Integra a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) com seis outros municípios, com uma população total de 1.565.393 habitantes, quase 50% da população do estado de 3.514.952 habitantes⁵, fato que tem grande repercussão na demanda por serviços públicos da cidade. Tem centralidade econômica, social e política no estado e no âmbito regional, sobretudo por concentrar importantes serviços nas áreas de saúde e educação. Tem ocupado posição de destaque em várias áreas: maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* entre as capitais do país, no valor de R\$71.407,32⁶; primeiro lugar no Índice de Desenvolvimento do SUS (IDSUS), com valor 7,08⁷; a capital que mais fez investimentos *per capita* em assistência social, em 2009; a terceira cidade mais digital do país; o primeiro lugar em gestão fiscal no índice Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) com pontuação 1⁸; e o primeiro lugar em qualidade de vida⁹. Em 2012, o prefeito recebeu o Prêmio Prefeito Amigo da Criança (PPAC), concedido pela Fundação Abrinq, ao qual se candidatou em 2009.

A Prefeitura é uma grande potência na cidade pela sua capacidade de investir e, em decorrência, de fortalecer empresas, instituições e entidades sociais; de fazer a interlocução com os atores sociais da cidade em torno dos investimentos e das políticas públicas a serem implementadas, e, por este mesmo processo, de constituir-los; de inovar e incorporar avanços científicos e tecnológicos aos processos de gestão; de contribuir com o processo de graduação e de pós-graduação de milhares de jovens, abrindo os seus serviços para realização de estágios e pesquisas e cooperando com a rede

⁵ IBGE, estimativa 2011.

⁶ Portal Vitória em dados. Disponível em <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/economia_financeiras/posicao_capitais.asp>

⁷ Portal Vitória em dados. Disponível em <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/indicadores/idsus1.asp>>

⁸ Portal Vitória em dados. Disponível em <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/indicadores/ifgf.asp>>

⁹ Portal Vitória em dados. Disponível em <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/indicadores/idh.asp>>

de ensino superior. Também se destaca pelo quadro de mais de treze mil servidores qualificados de que dispõe, que atuam nos diversos equipamentos e serviços e constituem uma rede potente que alcança todos os territórios da cidade. Tem 26 conselhos municipais, distribuídos entre conselhos de políticas setoriais, conselhos temáticos e de direitos. Todos os bairros têm associações de moradores, às vezes mais de uma, reunidas no Conselho Popular de Vitória (CPV).

Vitória é uma “cidade educadora”, tem todas as características e pratica os valores das cidades educadoras do mundo. Já está filiada à Associação Internacional de Cidades Educadoras (Aice), após autorização da Câmara de Vereadores. Com esta filiação, pode fortalecer ainda mais suas práticas e traços democráticos e republicanos.

A implementação de políticas sociais, em Vitória (ES), começa nas áreas de educação, saúde, meio ambiente e outras, antes mesmo do processo de municipalização desencadeado pela Constituição de 1988. A criação da Secretaria de Ação Social remonta ao final da década de 1970. Foi prevista no art. 28 da Lei nº 2.548/1978, criada pelo Decreto nº 6.545, de 08 de abril de 1983 e regulamentada como Secretaria Especial Municipal de Ação Social pelo Decreto nº 6.661, de 11 de agosto de 1983.

Em 1996, teve sua estrutura e escopo de ação ampliados conforme Lei nº 4.294, e, em 1999, passou a chamar-se Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda (Lei nº 4.937/99). Em 2005, com a reforma administrativa feita em toda a Prefeitura, assumiu a denominação da política dada pela Constituição de 1988, tornando-se a Secretaria Municipal de Assistência Social, reformulando também sua estrutura. Mas é pela reforma de 2011 que se adequará à concepção do Suas, organizando sua estrutura de acordo com os níveis de proteção social e funções da assistência social.

O debate sobre a assistência social no país teve início antes mesmo da Constituição de 1988. Dois núcleos se destacaram na reflexão teórica sobre a natureza da assistência social enquanto política pública: o núcleo da Universidade de Brasília (UnB) e o da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), ambos com ampla influência no debate no Espírito Santo. Após a inclusão da assistência social na Constituição de 1988, como política pública integrante da seguridade social (Art. 194), que “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Art. 203), ocorreu a aprovação da Loas, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. A partir daí, intensificaram-se os esforços para implementar a política e as

primeiras providências foram no sentido de criar conselhos, fundos e planos de assistência social nos vários níveis de governo.

Vitória criou o seu Comasv e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) por meio da Lei nº 4.384, de 1996. Implantou outros serviços em convênio com o Governo Federal ou de sua própria iniciativa, mas só a partir de 2005 passou a implantar o Suas, na forma como foi anunciado na Loas e mais detalhado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e na Norma Operacional Básica (NOB) do Suas de 2005, ambas aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A decisão de implementar o Suas no país para organizar e fazer a gestão da política pública de assistência social foi tomada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003. Em 2006, habilitou-se à gestão plena do Suas, assumindo mais responsabilidades e recebendo mais estímulos. Segundo os parâmetros da NOB Suas 2005, e para os efeitos da política de assistência social, Vitória é um município de grande porte¹⁰.

2 Os Arranjos Administrativos

Logo que assumimos a Semas, em 2005, fizemos uma reorganização informal da sua estrutura, criando as gerências de: Juventude, visando ampliar a interlocução com os jovens da cidade; Atenção à Família, já compatibilizando a estrutura com o Suas que tem centralidade na família; Criança e Adolescente, que já existia e tinha grande estrutura em virtude da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente prevista na Lei nº 8069/90 e iniciada nos primeiros anos da década de 1990; e Atenção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência. Também foram criados o Núcleo de Segurança Alimentar e Nutricional, futura Sub-SAN, o de Informações, depois Vigilância Socioassistencial e o Núcleo Orçamentário e Financeiro, unificando os três setores existentes nesta área que cuidavam, cada um, dos recursos de uma fonte (01, 04 e 08).

Com a reforma administrativa da Prefeitura feita, em 2005, pela Lei 6.529¹¹, passou a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social e com o Decreto de regulamentação nº 12.634, de 2006, oficializou a estrutura

¹⁰ Segundo a NOB 2005, é considerado de grande porte o município que tem entre 100.000 e 900.000 habitantes.

¹¹ Lei nº 6.529/2005 que dispõe sobre adequações da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Vitória.

implantada informalmente e avançou mais, criando a Secretaria Executiva, a Gerência de Atenção à População em Situação de Rua e a Sub-Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, incorporando em sua estrutura este novo campo da política pública, à qual se vincularam a Gerência de SAN com o restaurante popular e o banco de alimentos e a Gerência de Vigilância Social, Convênios e Contratos, que estabeleceu diálogos importantes com entidades parceiras. A área do trabalho se tornou uma secretaria independente. A estrutura de 2006 foi ainda organizada com base em segmentos, apesar do debate já indicar como critério os níveis de proteção social e funções da assistência social.

Em 2007, criamos a Gerência de Gestão da Assistência Social (GGAS), por meio do Decreto nº 13.239, à qual se vinculou a Coordenação de Vigilância Socioassistencial, a área da formação continuada englobada mais tarde na Coordenação da Gestão do Trabalho, as áreas de monitoramento e avaliação e de informações e cadastro da rede socioassistencial privada, além do Centro de Documentação e Memória da Semas.

Demos continuidade ao trabalho enquanto conhecíamos mais profundamente a Secretaria, sua estrutura, serviços, parcerias e recursos. O campo da “ação social” enfeixava uma diversidade de programas e ações voltados para vários segmentos, com grande autonomia entre eles, sem fluxos que conectassem uns aos outros. Os níveis de complexidade da proteção social se colocavam dentro dos segmentos, alguns mais como no caso da criança e do adolescente e outros menos.

Observou-se, entretanto, que a organização dos serviços por segmentos levava à repetição de ações, superposição, autonomia dos serviços e não à complementação entre eles. Fomos lentamente fazendo as reformulações necessárias, suprimindo duplicidades e unificando setores que tratavam da mesma questão. Para mudar, era preciso que aprofundássemos o conhecimento do Sistema e de suas regulações. Chegamos a um ponto em que a mudança tornou-se inadiável, pois a organização dos serviços por segmentos começava a dificultar o avanço do processo de implantação do Suas e as articulações, fluxos e complementaridades que deveriam se estabelecer entre os serviços dos diferentes níveis de complexidade.

À medida que fomos avançando na implantação do Suas, fomos adquirindo maior compreensão dos níveis de complexidade, dos serviços de cada nível estabelecidos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS) aprovada em 2009, do enfoque sistêmico do Suas e em que isto implicava, da dinâmica da referência e contra-referência e fomos capazes de

propor uma nova estrutura para a Secretaria. Chamamos este momento, em 2011, de “Novos Rumos”. As entidades parceiras, bem como os conselheiros e trabalhadores participaram de um encontro onde apresentamos as alterações na estrutura da Semas, até porque haveria realocação dos convênios e recursos, bem como relacionamentos e negociações com novos gerentes. Assim, depois de um longo processo de amadurecimento e elaboração, procedemos à reorganização administrativa por meio do Decreto nº 14.977, de 06 de março de 2011, com gerências, denominações e atribuições alinhadas ao Suas, representando uma mudança decisiva para consolidação do sistema.

Alteramos a estrutura da Secretaria outras duas vezes. Em 2011, por meio do Decreto nº 15.181/11, para comportar as coordenações locais de Cras e Creas e as respectivas funções gratificadas de coordenadores e para criar a Gerência da Casa dos Conselhos e a Coordenação de Gestão do Trabalho vinculada à GGAS. E, em 2012, pelo Decreto nº 15.454, para comportar as coordenações locais de equipamentos de alta complexidade e para aprimorar a estrutura da Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Trabalho se tornou uma secretaria própria, mas a Semas incorporou a Segurança Alimentar e Nutricional como um campo novo da política pública e manteve a Defesa Civil que precisa de uma gestão cada vez mais profissional e intersetorial para dar conta da dimensão e gravidade dos desastres e situações de risco contemporâneas. “A questão dos desastres tem que sair da esfera da defesa civil para entrar em toda a estrutura de gestão do município [...]”, conforme o especialista em planejamento de emergência Moacyr Duarte, do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ)¹². Esta é uma posição já adotada por Vitória (ES).

3 O fortalecimento da proteção social básica

Não obstante a estigmatização histórica e as permanentes tentativas de desqualificar suas ações, sempre associadas ao “assistencialismo”, a assistência social tem como fundamento a “preservação da vida” e a “dignidade da pessoa humana”, devendo assegurar os mínimos sociais e o atendimento às necessidades básicas a todos que precisarem. Ela acolhe os “invisíveis”, assegura os mínimos sociais mas também desenvolve processos de constituição

¹² Entrevista para a matéria “Só 6,2% das cidades têm planos contra desastres naturais”, publicada na Folha de São Paulo, Caderno C6 Cotidiano, de 14 de novembro de 2012.

de sujeitos e de direitos a serem assegurados “[...] no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado” (BRASIL, 2004). Atua com as [...] vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos por meio de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Suas [...], nos níveis de proteção social básica e de proteção social especial.

A proteção social básica visa fortalecer a autonomia de famílias e indivíduos e dos seus vínculos familiares e comunitários. Atua por meio dos Cras que são “unidades públicas estatais” localizadas em territórios de vulnerabilidade social e que executam o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (Paif)¹³. Em Vitória, a proteção social básica implementa, ainda, os serviços de convivência e de fortalecimento de vínculos, os programas de transferência de renda e o serviço de inclusão produtiva, sempre referenciados aos Cras.

3.1 Os territórios da assistência social e os Cras

No processo de implantação do Suas, em Vitória, o nível de proteção social básica foi o primeiro a ser fortalecido. Em 2005, o município tinha cinco Cras em funcionamento, localizados nos territórios de Maruípe, Praia do Canto, São Pedro, Santo Antônio e Centro. Em 2002, implantou oito Núcleos de Atenção à Família (NAF's), antecedendo os Cras, localizados em São Cristóvão, Centro, Jucutuquara, Inhanguetá, Santo Antônio, Nova Palestina, São Benedito e Bento Ferreira. Por volta de 2003, os NAF's foram transformados em Cras e reduzidos a cinco, cobrindo amplo território, tão amplo a ponto de comprometer sua efetividade em função do número de famílias que deveriam referenciar, atender e, ou, acompanhar.

Reconhecendo a importância do Cras para a política de assistência social, seu papel de “porta de entrada” no Suas e de articulação dos serviços socioassistenciais no território, foram realizados estudos com a finalidade de definir uma territorialização mais adequada ao município, com territórios menores, que assegurassem proximidade e capacidade de atendimento às demandas das famílias. Foram definidos 12 territórios da assistência social

¹³ A Lei nº 12.435, de 2011, incluiu o art. 24 – A na Loas, o qual define o Paif como “[...] serviço que oferta ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito a convivência familiar e comunitária”.

na cidade¹⁴, devidamente aprovados pelo Comasv.

Após aprovação, passamos à implantação dos 12 Cras. Iniciamos fazendo um movimento no sentido de tirar os cinco Cras existentes de espaços cedidos por igrejas e organizações não governamentais, seguindo a orientação da PNAS de que os Cras são “equipamentos públicos estatais” e não devem ser compartilhados. Foi um apoio inicial importante das entidades, mas era preciso construir a identidade dos Cras nos territórios como equipamento público estatal do Suas.

Compreendendo que a rede de Cras deveria ser ampliada até chegar a todos os territórios da cidade, dado o papel de “porta de entrada” do Suas, fomos lentamente implantando-os, inclusive aproveitando demandas das comunidades para outros equipamentos e colocando os Cras junto, dado que o seu escopo de ação é mais abrangente. Assim, em um bairro onde havia a reivindicação de um centro de convivência, implantamos um Cras que inclui espaço de convivência para os idosos, além de implementar o Paif e outros serviços. Implantamos, pela ordem, os Cras de: Consolação e Continental em setembro de 2007, Jucutuquara, Itararé e Inhanguetá em dezembro de 2008, São Pedro – Território II em setembro de 2009 e Santa Martha em março de 2010. A justificativa para implantar o 11º Cras fala da importância desta rede:

Implantar a rede de 12 Cras na cidade é condição para que se dê a efetividade pretendida ao Suas, segundo as diretrizes e princípios de gestão propostos na NOB/Suas. Por meio dos Cras será assegurada atenção territorializada às famílias; o planejamento dos benefícios e serviços com base no diagnóstico sócio territorial; uma relação mais adequada entre demanda e capacidade de atendimento; proximidade dos serviços ao cidadão o que facilita o acesso; articulação territorial dos serviços de proteção social básica da Semas (Cras, Cajun, Centros de Convivência da Terceira Idade, Serviços Socioeducativos para jovens e outros); articulação intersetorial (da assistência com as demais políticas) por meio das câmaras territoriais; fortalecimento da rede socioassistencial do território e delineamento mais nítido do fluxo Cras-Creas e PSE de alta complexidade, entre outros aspectos.

¹⁴ Num modelo de atenção ainda mais descentralizado e capilarizado, Vitória pode chegar a 15 Cras, se se considerar que serviços mais próximos aos cidadãos são mais acessíveis, além de características específicas de determinados territórios.

Com a rede de Cras implantada, pode-se visualizar o funcionamento do Suas como sistema. Pode-se evoluir na proteção social especial de média complexidade, com a consolidação dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social, onde famílias com graves violações de direitos, identificadas nos Cras, serão acompanhadas de perto, evitando-se a ruptura de vínculos familiares e comunitários (SEMAS, Justificativa, 2010).

O reordenamento dos Cras existentes e a implantação dos sete novos foi, cada um, um processo demorado que implicava aluguel e adequação do imóvel, realização do convênio com a entidade parceira, seleção, contratação e capacitação de equipes, repasse dos prontuários das famílias já referenciadas ao novo Cras, reuniões com lideranças locais para divulgação dos serviços e esclarecimentos às famílias sobre o novo Cras até que elas passassem a usá-lo. Na expansão desta rede de Cras, foram decisivos os saldos de recursos do Fundo Municipal da Assistência Social, devidamente reprogramados e aprovados pelo Comasv. Também tem sido comum o aproveitamento dos espaços deixados pela educação e saúde.

Os Cras implementam o Paif com suas estratégias individuais e coletivas de atenção e de acompanhamento às famílias. A categoria “atenção integral” ou a “integralidade” dos sujeitos é complexa e não há como assegurá-la sem a participação das demais políticas públicas, principalmente a de habitação, que é uma das principais demandas que chegam aos Cras. Também fazem o primeiro cadastro ou atualizam os dados do Cadastro Único já que sua atualização deve se dar a cada dois anos, o que tem significado grande volume de trabalho para a equipe; incluem famílias no Programa Vitória mais Igual ou no Programa Família Cidadã. Recebem e encaminham solicitações de benefícios eventuais, divulgam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pré-habilitam idosos e pessoas com deficiência ao benefício.

Vitória não teve, historicamente, um plantão social e muito menos um plantão centralizado, isto ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e da Secretaria de Estado quando os serviços ainda não eram municipalizados. Seria desperdício de recurso, depois de implantar uma rede descentralizada e acessível de Cras, colocar um plantão centralizado em algum ponto da cidade, obrigando as pessoas a deslocamentos dispendiosos para terem acesso a benefícios emergenciais. Esta demanda é atendida pelos Cras e não é incompatível com os processos de acompanhamento das famílias.

Os coordenadores dos Cras, hoje servidores efetivos do município e que ocupam funções gratificadas, coordenam os Coletivos Territoriais de Proteção Social (CTPS), a rede socioassistencial do território e participam das reuniões mensais da Câmara Territorial da região onde estão localizados.

Os Cras têm feito oficinas motivacionais como estratégia metodológica do Paif, onde os aspectos da convivência, do diálogo e da troca de saberes, do resgate da autoestima e do desenvolvimento de potencialidades criam a ambiência para iniciativas de economia solidária. Grupos de produção têm se formado nos Cras e tido continuidade por meio de um processo sistemático de acompanhamento no âmbito da inclusão produtiva.

Quando da edição do Orçamento Participativo de 2007, um líder comunitário propôs a construção de um Cras e de uma unidade do Serviço de Convivência Cajun (Projeto Caminhando juntos) no território I de São Pedro (Santo André). Com a aprovação desta reivindicação, foi elaborado o projeto arquitetônico do equipamento, resultando num modelo que incluiu, além do Cras-Cajun, uma quadra esportiva e a possibilidade de uma piscina. Este é um modelo que a assistência social de Vitória tem buscado adotar para os Cras. O projeto foi adaptado para receber uma praça do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, e, neste sentido, foi ainda mais enriquecido com espaços esportivos e culturais, além de ter constituído uma Unidade Gestora Local (UGL) com participação de representantes do governo e dos movimentos comunitários locais.

Temos hoje quatro Cras que são próprios (Consolação, Resistência, Centro e Santa Martha). Estamos desenvolvendo estudos e projetos arquitetônicos no padrão mencionado para os Cras-Cajun Continental (Cajun Sólton Borges), Cras de Santa Martha (antigo Centro Social Urbano que será revitalizado e seus espaços mais bem integrados), Cajun Bonfim e Cras Centro.

Que “imagens” dos Cras estão se construindo no imaginário da cidade? As falas dos usuários dão uma indicação:

Eu acho que esse Cras é uma família acolhedora que atende a gente nos momentos mais difíceis[...]

O Cras não é só para dar cesta básica, mas é lugar pra gente conversar, fazer amizades, apesar de a minha família precisar da cesta básica nesse momento[...]

O Cras está sendo uma forma das autoridades conhecerem como estão as famílias[...]

Através do Cras aprendi a acreditar mais em mim[...]
Temos um local onde tem pessoas para nos ouvir e nos orientar[...]
Todos os direitos que a gente pode buscar no Cras[...]
Que o Cras existe para nos ajudar na hora em que estamos passando por momentos de dificuldade[...]
Vir para o Cras e aprender as coisas, você vem às vezes triste e sai alegre[...] (VITÓRIA, 2011-2014, 2011).

Algumas características dos Cras se sobressaem: a predominância do acesso das mulheres (“feminilização” dos Cras), sua capacidade de empoderar as famílias, a violência nos territórios, exigindo conduta cautelosa da equipe e desenvolvimento de estratégias para lidar com a insegurança e o medo; a expressão de dor e luto das famílias em reuniões e atendimentos pela morte de jovens da comunidade que viram nascer e crescer, a preocupação com o uso de drogas por parte dos filhos, com o namoro das filhas adolescentes com jovens envolvidos no tráfico, além de outros.

A experiência tem apontado para o fortalecimento dos Cras como espaços de proteção e apoio às famílias, a crescente capacidade de articulação entre saúde, educação e assistência social nos territórios em torno das famílias em situação de maior vulnerabilidade, a articulação entre Cras e Creas e o processo da referência e contra-referência começando a acontecer; a apropriação dos dados sobre as vulnerabilidades sociais dos territórios e o estreitamento das relações com lideranças e movimentos locais, a constituição e o fortalecimento das Clas e alguns processos de planejamento participativo local dos serviços.

Realizamos encontros recentes com coordenações de Cras e Creas para debater o processo de referência e contra-referência, identificar entraves e propor medidas para fazê-lo funcionar mais adequadamente. A referência vem ocorrendo, mas a contra-referência ocorre menos e ainda não está tão clara. As articulações entre as equipes dos Cras e Creas vêm se dando por meio de estudos de casos, reuniões de rede, reuniões dos coletivos e até mesmo visita conjunta à família. No dizer de um técnico, tem havido “porosidade entre Cras e Creas no cotidiano”, mais entre os técnicos que entre os serviços. Percebe-se que os estudos de caso de situações familiares mais complexas, em torno das quais se sentam técnicos dos dois serviços para ver como cada um pode potencializar a família, é uma estratégia que vem se revelando apropriada ao trabalho, mais do que o tratamento dual e estanque da referência e contra-referência. Não se deve estabelecer uma

dicotomia rígida entre a proteção básica e a especial. A família pode estar lá e cá. A base da intervenção é a complexidade da situação.

Nem sempre as famílias querem ir para o Creas, pois constroem um vínculo forte com o Cras. Às vezes mudam de território, mas não querem se desvincular do Cras e do técnico de referência. Mas é preciso tomar as medidas devidas quando há violação de direitos.

3.2 Transferências de Renda

A transferência de renda é uma alternativa recente na agenda das políticas sociais brasileiras. O debate sobre renda mínima é introduzido no Brasil no início da década de 1990, com o projeto do senador Eduardo Suplicy. Depois, vários municípios brasileiros, inclusive Vitória, mas também Campinas (SP) e Brasília (DF), criam programas de transferência de renda com nomes e enfoques variados. O Governo de Fernando Henrique Cardoso cria o seu programa de transferência de renda, com bolsas pulverizadas – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás. Finalmente, o Governo Lula cria o Programa Bolsa Família, unificando todos os outros e dando-lhe cobertura mais abrangente e acesso universal, além do foco na família.

Com as transferências de renda, fortaleceram-se as famílias¹⁵ que não se desagregam sob o peso da pobreza, podendo cuidar melhor de suas crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

Programa Bolsa Família (PBF)

Uma das prioridades da Semas, desde 2005, foi fazer uma gestão cuidadosa do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), pois ele tinha uma base cadastral reduzida em Vitória e centenas de cadastros para serem digitados. Uma das primeiras medidas foi buscar uma servidora efetiva para, de forma mais orgânica, fazer a coordenação do CadÚnico e do Programa Bolsa Família (PBF). Em seguida, buscamos obter computadores e servidores para digitar os cadastros acumulados. Também

¹⁵ Quem participou das conferências da Criança e do Adolescente, ainda na década de 1990, ouvia os participantes dizerem enfaticamente que não adiantava só atuar com as crianças e adolescentes, mas que era preciso atuar com as suas famílias. Numa das nossas conferências estaduais, no início dos anos 2000, aprovamos uma proposta para a conferência nacional de criação de um programa de transferência de renda amplo e abrangente para fortalecimento das famílias.

divulgamos o PBF na mídia, nos Cras e nas escolas, bem como os endereços onde as famílias poderiam se cadastrar, de forma a ampliar a base cadastral e oportunizar o ingresso de maior número de famílias no programa. Assim, saímos de 4.200 famílias em 2005 para 23.345 famílias em setembro de 2012, graças ao esforço da equipe e a cooperação de outras secretarias.

Deu-se prioridade ao CadÚnico do município. O programa Bolsa Família vivia sob fogo cruzado. Todos os dias matérias nos jornais traziam questionamentos sobre o programa, suas metas, o valor investido, o cumprimento das condicionalidades, a denúncia de famílias com renda maior do que a exigida, e, com isto, o questionamento da seriedade do programa. Lideranças políticas e mídia reivindicavam as “portas de saída” do programa. Não queriam saber das “portas de entrada”, mas das “portas de saída”, afirmavam em seus discursos, às vezes até sob aplausos do público. Ressaltar as exceções, ou tomá-las como regra, é uma estratégia para desqualificar as políticas sociais e retirar-lhes legitimidade.

Face à importância do programa para assegurar os “mínimos sociais”, para reduzir desigualdades num país historicamente concentrador de renda e que figura como um dos mais desiguais do mundo, algumas medidas para fortalecê-lo foram tomadas: criou-se o comitê gestor municipal do programa constituído por representantes da educação e da saúde, foi definido o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea) como o órgão de controle social do programa, foram visitadas famílias selecionadas aleatoriamente para avaliar o impacto do programa e passou-se a realizar anualmente um seminário como espaço acadêmico para debater as várias dimensões do programa, esclarecer dúvidas e validar socialmente a estratégia de transferência de renda. Os casos denunciados foram visitados, não se comprovando irregularidades na grande maioria deles. As poucas situações irregulares encontradas foram sanadas.

Mais tarde, o Governo Federal lançou o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF), por meio do qual começou a repassar recursos aos municípios para aprimorar a gestão do programa. Com este recurso, a Semas contratou assistentes sociais e estagiários para realizar visitas domiciliares, entrevistas e preenchimento do cadastro nos Cras; profissionais da área de sistemas de informação para elaborar o Sistema de Gerenciamento da Atenção à Família (Sigaf) e técnicos para a Unidade de Inclusão Produtiva, implantada em São Pedro, para atender às famílias do PBF da região.

Vitória tem bom desempenho nos indicadores que compõem o IGD. Já foi premiada por boas práticas na gestão das condicionalidades da saúde. Melhorou a gestão das condicionalidades na educação com visitas às escolas, encontros com as famílias; faz consultas regulares ao Sistema de Condicionalidades (Sicon) do programa para acessar os dados de cumprimento ou não das condicionalidades, verifica as famílias em descumprimento e encaminha esta relação aos Cras para realizar visitas à família e incluí-la no Paif e em outros serviços da básica e da especial, conforme a situação.

Famílias do PBF com situações que muitas vezes agravam a pobreza, foram beneficiadas com acréscimos de renda. Foram criados o Bolsa Variável Jovem (BVJ) que amplia a renda das famílias com filhos entre 16 e 17 anos e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) no âmbito do Programa Brasil Carinhoso, que reforça a renda de famílias com crianças de 0 a 6 anos e renda *per capita* abaixo de R\$ 70,00, além da bolsa para nutrizes que em Vitória beneficia 114 nutrizes e 176 gestantes, conforme dados da folha de pagamento de outubro de 2012.

Programa Família Cidadã (PFC)

O Programa Família Cidadã (PFC) foi criado em 1996, por meio da Lei nº 6.094, Lei Dom João Batista da Motta e Albuquerque¹⁶. Dentro da concepção de renda mínima, foi formulado, inicialmente, para famílias cujas crianças e adolescentes estavam em situação de rua. A renda *per capita* da família deveria atingir determinado patamar, se ficasse abaixo seria complementada. Mas sua cobertura era pequena, cerca de 180 famílias (num universo aproximado de 90.000 famílias no município), e o tempo de permanência era curto, um ano inicialmente, depois dois. Os técnicos às vezes arbitram um tempo de permanência nos programas que é o tempo que eles consideram adequado e não o tempo de que as famílias necessitam para a sua emancipação.

Fortalecemos este programa duplicando suas metas – 360 famílias – distribuídas numa média de 30 famílias para cada Cras. Mudou também o foco: as famílias incluídas são usuárias dos vários serviços do Suas com mais “ativos” a serem desenvolvidos, ou seja, aquelas que, com um reforço

¹⁶ Homenagem ao 6º Arcebispo do Espírito Santo e 1º Arcebispo Metropolitano de Vitória e grande incentivador dos movimentos sociais e eclesiais de base no Espírito Santo em seus 27 anos dedicados à comunidade capixaba.

de renda e acompanhamento, podem construir uma alternativa econômica autônoma para a sua vida.

Em 2011, realizamos um seminário com famílias beneficiárias do PFC que fizeram propostas para aprimorar a lei, dentre as quais destacam-se: a atualização anual dos valores do benefício, período certo do mês para o pagamento, ampliação do prazo de permanência no programa (dois anos e mais um, dependendo da situação a ser analisada por uma equipe técnica). Também propusemos uma definição mais clara dos critérios para acesso ao programa e a capacidade de cobertura do mesmo, com base em um percentual de famílias referenciadas ao Cras, de 2% a 2,5% das famílias referenciadas, dependendo das situações de vulnerabilidade do território.

Uma questão que se levanta é o poder discricionário do técnico para incluir famílias no programa ou desligar, conforme o caso, considerando que são poucas metas para o número de famílias elegíveis. Para reduzi-lo um pouco, os casos são analisados por uma comissão formada por técnicos e gestores. Outra questão é: o que significa desligar uma família ainda não fortalecida em suas capacidades para uma vida autônoma? E se a família tem crianças? Os técnicos consideram fundamental respeitar os prazos que, desde o início, são de conhecimento das famílias. Outro aspecto importante é que, hoje, as alternativas de apoio às famílias no município são mais diversificadas.

Programa Vitória mais Igual

Quando o Governo Federal definiu a renda mensal de R\$ 70,00 *per capita* como linha da extrema pobreza no Brasil, verificou-se que, no CadÚnico de Vitória, existiam 3.279 famílias¹⁷ com rendimento *per capita* de R\$ 70,00 ou menos que não recebiam Bolsa Família, pois não é o município que inclui as famílias no Programa. Um número significativo destas famílias tinha de um a três filhos.

Esta informação foi repassada ao prefeito que guardou-a, e, no momento oportuno, em 2011, decidiu pela criação do Programa Vitória mais Igual que assegura renda às famílias residentes em Vitória situadas na linha da pobreza ou abaixo dela e não incluídas no Bolsa Família. As famílias do Vitória mais Igual deixam o programa quando são incluídas no Programa Bolsa Família e, por conta disto, o programa está sempre incluindo e desligando famílias.

¹⁷ Dado de julho de 2010.

Por meio do programa, o município associou-se ao esforço federativo da União e Governo Estadual para enfrentar a extrema pobreza. Assegura um benefício fixo de R\$ 50,00 e benefício variável de R\$ 15,00 por criança e adolescente até o número de cinco por família, significando que no limite uma família pode receber até R\$ 125,00. Temos monitorado o programa e visto este movimento de inclusão e desligamento das famílias quando ingressam no PBF. O valor de R\$ 70,00 *per capita* é muito baixo, “extrema pobreza”, podendo-se pensar na elevação dos níveis de renda exigidos para acesso aos programas. Todos os programas de transferência de renda combinam a renda com o acompanhamento e o acesso aos serviços das demais políticas públicas, num processo de promoção das famílias.

Programa Incluir

O Governo do Espírito Santo criou, em 2011, o Programa Incluir e o Bolsa Capixaba, complementando com R\$ 50,00 a renda das famílias que, mesmo recebendo o Bolsa Família, não alcançavam o patamar de R\$ 70,00 *per capita* mensal, linha definidora da extrema pobreza no país. Além da renda, o programa prevê o acesso às demais políticas públicas e o acompanhamento às famílias. Para fortalecer e ampliar a capacidade dos municípios de acompanhar as famílias, o Governo do Estado, por meio da SEADH, colocou recursos para contratar equipes para os Cras, no valor de R\$ 4.500,00 por equipe. Vitória recebeu recursos para contratar doze equipes de um assistente social e um psicólogo cada, considerando que tem doze Cras, mas o município suplementa com recursos próprios parte da despesa. Pelos estudos realizados, Vitória tinha mais de duas mil e quinhentas famílias na condição definida para ingresso no programa. Foi uma primeira experiência de adesão dos municípios a um programa estadual.

Com a implantação do Brasil Carinhoso e do Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP), que complementa a renda das famílias com crianças de zero a seis anos, o valor do recurso que chega às famílias aumentou, alcançando o valor de R\$ 70,00 *per capita* mês, reduzindo-se o público do Bolsa Capixaba, que está se reestruturando e considerando outras faixas etárias para efeito desta complementação. Pelos estudos recentes da SEADH, Vitória ainda tem 426 famílias em situação de extrema pobreza. Este fato corrobora a proposta de elevar o patamar de renda definidor da “extrema pobreza”.

Indicadores Programas Transferência de Renda em Vitória	Nº
1. Total de famílias no CadÚnico – Setembro 2012	23.345
2. Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (Censo 2010)	10.846
3. Famílias incluídas no Bolsa Família – Setembro 2012	11.013
4. Beneficiários do Bolsa Variável Jovem (jovens 16 -17 anos – Setembro 2012)	2.098
5. Beneficiários do Brasil Carinhoso – Setembro 2012	1.086
6. Famílias incluídas no Bolsa Capixaba – Setembro 2012	1.089
7. Famílias incluídas no Programa Família Cidadã – Setembro 2012	347
8. Famílias incluídas no Vitória Mais Igual – Setembro 2012	394
9. Gestantes que recebem o BVG – Outubro de 2012	176
10. Nutrizes que recebem o BVN – Outubro de 2012	114

Organização: Semas/GAF/CTRB. Fontes: 1. IBGE; 2. Folha Pagamento SIBEC (Caixa); 3. GEPS; 4. GEPS; 5. SIGPBF; 6. SEADH; 7. SIGAFWEB; 8. SIGAFWEB; 9 e 10. Folha Pagamento out/2012

3.3 Benefícios Socioassistenciais

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado pela Constituição de 1988, Art. 203, V, consiste no pagamento de um salário mínimo a pessoas com deficiência e idosas com mais de 65 anos que tenham uma renda *per capita* mensal menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. A partir de 2006, a gestão do BPC, feita até então pelo INSS, passou à responsabilidade do município, que assumiu a divulgação do benefício, o preenchimento do cadastro e a pré-habilitação nos Cras, ampliando o conhecimento e o acesso ao mesmo.

Os Cras, cada vez mais descentralizados, tornaram-se “porta de entrada” para benefícios socioassistenciais, divulgados em reuniões, eventos comunitários e panfletagens nos territórios. Os direitos socioassistenciais foram intensamente divulgados como condição para acesso a eles de forma autônoma pelos usuários. Todos os que são elegíveis podem ter acesso. Vitória tinha, em setembro de 2012, 4.160 beneficiários do BPC, sendo 2.000 pessoas com deficiência e 2.160 idosos, que passaram a ter os Cras como referência de proteção social em seus territórios.

De 2005 a 2012, o acesso ao benefício aumentou em 60,33%, uma

média de 9,2% ao ano, conforme demonstram os dados à frente. Do ponto de vista econômico, são mais de R\$ 2 milhões que chegam diretamente aos idosos e às pessoas com deficiência do município todo mês, garantindo a “segurança de renda”, conforme prevê a PNAS, e fomentando a economia local. Mas o município não tem acesso à base de dados do BPC para conhecer com mais detalhes o perfil destes usuários e seus territórios de moradia como já faz com os dados do CadÚnico.

ANO	BPC		TOTAL	% crescimento ano a ano
	PCD	IDOSO		
2005	1.216	1.294	2.510	-
2006	1.306	1.371	2.677	9,3
2007	1.463	1.509	2.972	9,0
2008	1.619	1.655	3.274	9,0
2009	1.767	1.798	3.565	9,1
2010	1.846	1.939	3.785	9,4
2011	1.934	2.059	3.993	9,4
2012 (09)	2.000	2.160	4.160	9,5
% crescimento de 2005 a 2012				60,33

Fonte: MDS: Folha de Benefícios Ativos. Consulta feita por SEMAS/GAF/CTRB.

O município já tinha benefícios eventuais¹⁸ por nascimento e morte desde 1998, instituídos pelo Comasv, em conformidade com a Loas. O acesso a eles passou a ser feito nos Cras, sendo concedidos anualmente uma média 1.400 benefícios por natalidade e 300 benefícios por morte.

Criou o benefício de Andada e Defeso do Caranguejo. O caranguejo habita os manguezais da cidade e os catadores fazem desta atividade a base da sua sobrevivência. Há núcleos de catadores em Resistência, Santo André, Inhanguetá, Maria Ortiz e outros. Em alguns meses e semanas do ano não é permitida a pesca. São os períodos de Defeso e Andada¹⁹. Os catadores reivindicavam o apoio do município nesses períodos. Lei municipal de 2005

¹⁸ Segundo a Loas, art. 22, os benefícios eventuais são “[...] provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2011).

¹⁹ O período do “defeso” são os meses de outubro e novembro de cada ano e o período da “andada” são uma semana nos meses de janeiro a abril de cada ano, totalizando quatro semanas.

aprovou a concessão anual do benefício de Andada e Defeso²⁰.

Aos pescadores de camarão são concedidas cestas de alimentos, também no período do defeso, quando a pesca está proibida. Tem-se buscado referenciar as famílias de catadores de caranguejo e de pescadores aos Cras de forma que elas possam receber as proteções e ter as seguranças a que têm direito em seu próprio território.

A nova resolução sobre os benefícios eventuais, de 2008 (nº 048/2008), cria o Benefício Eventual a Vitimas de Desastres (BEVD), que permite conceder o valor equivalente a até três salários mínimos a famílias que têm suas casas destruídas por incêndio, chuvas, desabamento de barreiras, em processo instruído pela Defesa Civil. É um recurso para repor o mobiliário e reparar danos à casa, desde que ela não esteja em área de risco, pois, neste caso, as famílias serão reassentadas no âmbito do Programa Terra mais Igual²¹.

Há outros benefícios concedidos nos Cras: cestas básicas, cestas básicas com maior quantidade de leite para famílias com crianças pequenas, vale social, foto para documento, enxoval de bebê, o que é feito dentro de processos de acompanhamento das famílias ou de processos socioeducativos, observando-se a articulação entre benefícios e serviços.

3.4 Inclusão Produtiva

ALoas, em seus artigos 25 e 26, fala dos “[...] projetos de enfrentamento da pobreza [...]” que devem assentar-se “[...] em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil”. A assistência social tem na inclusão produtiva uma de suas estratégias de construção da autonomia das famílias, uma vez que ela cuida de desenvolver de forma mais sistemática, conhecimentos, capacidades e habilidades de indivíduos e grupos para o ingresso no mundo do trabalho ou da produção solidária. É uma atuação que dá mais concreticidade ao processo de autonomia dos sujeitos que passa pela possibilidade de viver do resultado do seu próprio trabalho, da sua capacidade de produzir, comercializar, prestar serviços, individualmente ou em grupo.

A inclusão produtiva entra na agenda da Semas por meio da Feira Arte & Natal realizada desde 2004 mas apoiada pela Semas a partir de 2005,

²⁰ Lei nº 7.971 de 22 de julho de 2010.

²¹ Programa de urbanização e desenvolvimento humano do município.

do projeto “Cidade Viva”, desenvolvido entre 2006 e 2008, e dos Cras que, com suas oficinas motivacionais, estimulam as mulheres a criarem algo a partir do seu talento, a provarem para si mesmas a sua capacidade.

Havia também a pressão das lideranças comunitárias pela ampliação da “estrutura de oportunidades” da região de São Pedro, que um dia foi retratada em vídeo como “lugar de toda pobreza”²². Por outro lado, existia na região um espaço abandonado que havia sido uma “fábrica” de picolé e de produção de salgados em anos anteriores. O PBF demandava a inclusão das famílias em programas de geração de renda. Criou o IGD-PBF por meio do qual passou a transferir recursos aos municípios com o propósito de melhorar a gestão do Programa. Diante destas situações, a Semas adaptou o espaço e tornou-o uma Unidade de Inclusão Produtiva (UIP), em convênio com uma entidade social, para capacitar as famílias do PBF e buscar sua inclusão no mundo do trabalho.

O ingresso no mundo do trabalho exige habilidades, competências e conhecimentos que nem todas as pessoas ainda têm, pois

Ao longo de suas vidas estiveram excluídas do acesso às oportunidades para desenvolver suas capacidades. O mundo do trabalho também se torna cada vez mais complexo, incorpora novas tecnologias ao processo produtivo, exigindo o domínio de novas habilidades e conhecimentos que nem todos conseguem acompanhar. Precisam de espaços que façam esta mediação entre possibilidades menos formais de produção e geração de renda e o mundo do trabalho formal. Espaços que, ao mesmo tempo, façam as pessoas acreditarem nelas mesmas, retirem-nas do isolamento, de estados depressivos, resgatem-nas para a convivência social e para o desenvolvimento de habilidades, competências e conhecimentos (SEMAS, Apresentação do Catálogo, 2011).

As UIP’s fazem esta mediação entre o desenvolvimento das capacidades individuais e sociais das pessoas e o mundo do trabalho e da geração de renda, seja do trabalho formal ofertado pelo mercado, seja do que resulta da iniciativa individual ou da produção solidária. As oficinas motivacionais feitas nos Cras, cujo foco é mais a convivência e a interação e menos a qualificação profissional, cursos, grupos de produção, participação

²² Lugar de Toda Pobreza. Direção: Amylton de Almeida. Produção independente, 1983. (58 min). Vídeo.

em feiras e em outros espaços de comercialização, clubes de troca, assessoria em gestão de negócios, orientação de designers e de profissionais de artes, são instrumentos para fomentar a inclusão produtiva e tirar proveito do potencial turístico de Vitória e da alta renda *per capita* do município.

Já são duas as UIP's: uma em São Pedro e outra em Santo Antônio, vários grupos de produção acompanhados, que se fazem e refazem, dois espaços fixos de comercialização, realização da feira Arte & Natal no mês de dezembro, da Feira Criola em novembro, participação em várias feiras, inclusive em outros municípios.

Os grupos de produção reúnem de oito a dez mulheres que dão um nome criativo ao grupo, coerente com suas habilidades, decidem o que vão produzir, como vão comercializar e distribuir a renda gerada entre seus membros e outros aspectos. Para dar visibilidade aos trabalhos e facilitar trocas, encomenda e vendas, foi elaborado um catálogo com fotografias das peças produzidas pelos grupos, endereços e telefones de seus componentes para encomendas.

Também demos força ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)²³, em que se envolvem os Governos Federal e Estadual, municípios e entidades ofertantes dos cursos, por entender que o programa pode se tornar uma ação ou serviço continuado na área do trabalho. Os Cras divulgam os cursos, mobilizam e acompanham a participação das pessoas, o que é facilitado pela “proximidade” que têm com as famílias.

Há uma imbricação entre assistência social e economia solidária, sendo a primeira um terreno fértil para o surgimento de iniciativas de grupos de produção e associações, ainda que nem todas sobrevivam. Há que se ter espaços objetivos onde as iniciativas possam emergir e se desenvolver, e, neste sentido, as oficinas motivacionais feitas nos Cras, “[...] onde os aspectos da convivência, do diálogo e da troca de saberes, do resgate da autoestima e do desenvolvimento de potencialidades criam a ambiência para iniciativas de economia solidária”.

Pode-se dizer que há um movimento de inclusão produtiva na cidade, com atores já constituídos e capacitados para dialogar com o poder público sobre políticas públicas para a área. Em outubro de 2012, foi realizado o I Seminário de Inclusão Produtiva de Vitória e formado o grupo de trabalho pró-constituição do Fórum Metropolitano de Inclusão Produtiva, o que

²³ Pronatec - Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM). Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, criado pela Lei nº 12.513/2011.

significa a criação de um espaço público de debate, articulação, visibilidade e proposição de políticas de fomento para a área.

A Feira Arte & Natal estará em sua IX edição em dezembro de 2012 e sua realização reúne vários parceiros²⁴. Ela tanto recebe o artesanato mais elaborado quanto o trabalho manual feito por iniciantes nos Cras, nas UIP's e em outros espaços e é importante que esta concepção não se perca para que as famílias dos Cras tenham oportunidade.

O projeto Odomodê já realizou duas edições da Feira “Criola”, em 2011 e 2012, como espaço para jovens afrodescendentes empreendedores mostrarem suas criações, sempre no mês de novembro quando a cidade faz a festa da identidade racial da população afrodescendente.

3.5 Serviços de Convivência e de Fortalecimento de Vínculos

A convivência familiar e comunitária é um princípio estruturante da legislação social contemporânea. A PNAS 2004 afirma que o comportamento gregário é próprio à natureza humana e que é na relação que o homem constrói sua identidade e sua subjetividade. “A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios”.

A assistência social, segundo Sposati (2009), é o campo da defesa da vida relacional, e o isolamento, sob qualquer forma e em qualquer fase da vida, reduz as “possibilidades do sujeito”, sendo essencial assegurar a convivência e fortalecer laços de pertencimento. Para a autora, as desproteções estão nas rupturas de vínculos, nas expressões de violência, na ausência de cuidados e na desagregação.

Por compreender o significado dos serviços de convivência no Suas para o fortalecimento dos sujeitos, em todo o período da gestão fortalecemos os Cajuns já implantados, o Centro de Convivência da Terceira Idade (CCTI) de Maria Ortiz, bem como os grupos de convivência já existentes. Além disto, implantamos mais três Cajuns, o Centro de Referência para Pessoas com Deficiência (CRPD), o Centro de Referência da Juventude (CRJ), o projeto Odomodê voltado para jovens afrodescendentes e os CCTIs de Jardim da Penha, Jardim Camburi

²⁴ Parceria com o Governo do Estado por meio da Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (Aderes), com o Sebrae, além das prefeituras municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória.

e Centro da cidade, além do Nispi em Santo Antônio e de ter um espaço próprio e participação planejada dos idosos nas atividades do Parque Tancredão, inaugurado em 2012.

No momento em que adaptamos a estrutura da Secretaria ao Suas, em 2011, estes serviços de convivência, organizados por ciclos de vida e condição, foram agrupados na Gerência de Serviços de Convivência e de Fortalecimento de Vínculos, integrando a proteção social básica.

Não se pode negar a história, as conjunturas e as instituições criadas em cada uma delas e o esforço que estas instituições fazem para sobreviver ao tempo, resistindo bravamente a propostas de mudança. Ainda hoje atuamos para fortalecer estes serviços e atuamos mais ainda para integrá-los ao Suas, como unidades do sistema referenciadas aos Cras, que devem colocar foco no fortalecimento das famílias e dos vínculos familiares e comunitários.

Há uma tensão entre o desejo de autonomia destes serviços e a necessidade de referenciamento aos Cras, mesmo sabendo que este referenciamento não é subordinação administrativa, relação hierárquica, mas trabalho articulado, relação de cooperação, parceria, sinergia que o Suas requer. Para fortalecer a articulação entre Cras, serviços de convivência, Creas e serviços de alta complexidade foram criados os Coletivos Territoriais da Proteção Social, abordados adiante. A integração no interior da própria Semas precisa ser sistematicamente construída e os Coletivos colocam os coordenadores em relação uns com os outros, promovem interações, trocas e conhecimentos que facilitam a integração e a intersetorialidade. Há cada vez menos lugar para trabalho isolado no Suas. Há novas redes, mais amplas e abrangentes, nas quais todos estão incluídos.

Projeto Caminhando Juntos (Cajuns)

Pode-se dizer que o Caminhando Juntos (Cajuns) nasceu por iniciativa da sociedade civil, de atores e movimentos preocupados com a “proteção integral” à criança e ao adolescente. Começa no bairro Morro do Quadro em finais dos anos 90, por meio da Associação Caminhando Juntos - Cajun Morro do Quadro, e depois se estende como política pública municipal a outros bairros da cidade onde há maior situação de risco social para crianças e adolescentes. Ampliamos e fortalecemos a rede de Cajuns, implantando novas unidades e núcleos, alocando mais recursos financeiros

do município no serviço-projeto²⁵, garantindo uma equipe de educadores mais qualificados. Consolidou um modelo misto (híbrido) de gestão que envolve poder público, organizações não-governamentais e comunidades, e, eventualmente, outras entidades que queiram apoiar algum Cajun ou um projeto dele. É um modelo de gestão que tem ganhos, mas também problemas. Os coordenadores devem ser eleitos de acordo com uma norma eleitoral aprovada pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (Concav). As entidades parceiras na implantação dos Cajuns foram a Fundação Fé e Alegria do Brasil e a Associação Caminhando Juntos. O convênio com entidades locais, estratégia de gestão pensada inicialmente para fortalecê-las, revelou-se inviável pelas dificuldades para usar os recursos, prestar contas à Semas e receber o recurso no tempo certo para fazer as despesas e pagamentos necessários.

Os Cajuns integram a proteção social básica do Suas. Deixaram de ser uma rede isolada para integrar a rede socioassistencial do Suas como serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Atualmente, também integram o Programa Educação em Tempo Integral²⁶, ofertando vagas em oficinas e atividades socioeducativas, culturais, esportivas e de lazer às crianças e adolescentes da rede municipal de ensino, complementando e enriquecendo a jornada diária dos alunos com diferentes experiências pedagógicas. Os Cajuns têm mostrado resultados significativos em termos de melhora dos padrões de convivência, formação de hábitos e fortalecimento da capacidade de aprendizagem das crianças e adolescentes.

Nos últimos anos, fortaleceu-se o projeto com a implantação de uma unidade em Bela Vista (região de Santo Antônio), em Praia do Suá (reivindicação do Orçamento Participativo), um núcleo em Jesus de Nazareth (que funcionou temporariamente) e outro em Conquista, cujo espaço está sendo repassado à Semas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAM) e funcionará como um núcleo do Cras do território II de São Pedro, que abrange os bairros de Conquista, Nova Palestina e Resistência. Desapropriamos um terreno na Ilha do Príncipe e temos tentado captar recursos para construir o Cras-Cajun daquele território, além de buscar espaço para implantar o Cajun do Centro, também uma reivindicação do Orçamento Participativo.

²⁵ Em 2004, os recursos para os Cajuns foram da ordem de R\$ 538.268,46; em 2005, foram de R\$ 967.282,74, e, em 2008, de R\$ 2.773.953,72.

²⁶ Programa prioritário de governo, coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, que conta com um Grupo Intersetorial de Mobilizadores-Articuladores de várias secretarias, como um mecanismo de gestão intersetorial.

São cerca de três mil crianças e adolescentes que participam diariamente de atividades sociais, culturais, esportivas e de inclusão digital em horários diferentes ao da escola, visando fortalecer os vínculos destas crianças com a família, escola e comunidade, retirá-las do trabalho infantil e proporcionar experiências educativas capazes de produzir desenvoltura, autonomia, proteção contra riscos sociais, resiliência, identidade, senso de pertencimento ao território, habilidades e capacidades para a aprendizagem.

Em 2008, o município foi selecionado num concurso nacional da Petrobras²⁷ com o projeto “Caminhando juntos ao mundo do circo, da música e do cinema”, desenvolvido nos Cajuns de Nova Palestina e Santo André, na região de São Pedro. Estamos reconstruindo o Circo de Nova Palestina, espaço cuja convivência é baseada na alegria, prazer, cooperação, equilíbrio e responsabilidade. Os Cajuns não trabalham com reforço escolar, mas com o desenvolvimento de capacidades que facilitam a aprendizagem e melhoram o desempenho escolar.

Crianças e adolescentes que têm participado de avaliações anuais consideram que os Cajuns lhes proporcionam boa convivência comunitária, auto-imagem positiva e hábitos saudáveis, autoconfiança e perspectiva de futuro. Gostam dos passeios e apresentações externas e das atividades culturais e esportivas. Já as famílias consideram que seus filhos ficam menos vulneráveis às situações de risco, apresentam melhoras na convivência familiar e comunitária e na capacidade cognitiva.

Centros de Convivência da Terceira Idade (CCTIs)

Os Centros de Convivência da Terceira Idade (CCTI) são espaços que promovem inclusão e convivência social de idosos de Vitória por meio de atividades sociais, educativas, culturais, recreativas, esportivas e de lazer, criando espaços e relações favoráveis à recomposição de vínculos de amizade, troca de informações, protagonismo, valorização do conhecimento acumulado ao longo da vida, preservação da autonomia e da capacidade cognitiva, parceria e cooperação para produzir conhecimento sobre o envelhecimento. Com a implantação de novos centros de convivência e a reconceitualização do que já existia, a partir de 2005, além de políticas públicas em outras áreas, a Prefeitura colocou em novo patamar a atenção ao idoso em Vitória.

²⁷ Seleção pública no âmbito do Programa de Desenvolvimento & Cidadania da Petrobras.

Os CCTIs são serviços de convivência e de fortalecimento de vínculos, que integram a rede de proteção social básica do Suas Vitória, atuando com idosos de 60 anos e mais, em âmbito regional (regiões administrativas de Vitória) ou em bairros com alta concentração de idosos. A articulação entre CCTIs e Cras tem se dado por meio de parcerias para o desenvolvimento de atividades conjuntas.

O sentido do CCTI, sua proposta político-pedagógica, é a retirada do idoso do isolamento social em que vai se colocando com a perda de familiares e amigos. É a garantia de uma convivência social cotidiana que permita a reconstrução de vínculos afetivos, a tessitura de novas redes de amizade e de novos projetos de vida. É também o investimento na manutenção e no desenvolvimento da capacidade cognitiva dos idosos que ensinam e aprendem, trocam e compartilham saberes e habilidades, aprendem a ler e a escrever, a usar a internet e a descobrir as possibilidades do mundo virtual; descobrem e cultivam talentos para escrever poesia, para a pintura, música, culinária, teatro e outros. É também uma estratégia de promoção da saúde na medida em que previne processos degenerativos e de adoecimento.

A cidade compreendeu a tal ponto a importância da convivência para os idosos, que os moradores de Jardim da Penha escolheram a implantação de um centro de convivência como prioridade do Orçamento Participativo. Esta escolha também foi feita por moradores das regiões do Centro, Maruípe e Jucutuquara. Quatro centros de convivência já estão em funcionamento nos bairros de Maria Ortiz (2001), Jardim Camburi (2005), Jardim da Penha (2007) e Centro (2009), o Núcleo de Integração Social da Pessoa Idosa (NISPI) na Prainha de Santo Antônio e o espaço de vivência no Parque Tancredão, atendendo cerca de três mil idosos por dia.

Com o funcionamento do Parque Tancredão, baseado num modelo de gestão mais intersetorial, há uma equipe da Semas no parque, que cuida da agenda de ocupação dos espaços e do desenvolvimento de atividades voltadas para idosos que vêm dos grupos e centros de convivência, mas também de grupos de crianças, adolescentes, jovens e famílias, considerando que a convivência intergeracional é um princípio estruturante do Suas e da política de atendimento aos idosos.

Vitória tem 330.526 habitantes e em torno de 39.505 idosos²⁸. O Censo aponta que os bairros com população idosa mais expressiva são: Jardim

²⁸ Estimativa IBGE 2011.

Camburi, Jardim da Penha, Praia do Canto, conforme demonstrado adiante. O Centro continua sendo o bairro que tem maior proporção de idosos em relação à sua população, vindo a seguir a Praia do Canto. As mulheres são maioria em todos os bairros.

Bairro	População	Mulheres		Idosos	
		Mulheres	%	Nº	%
Jardim Camburi	39.157	20.927	53,44	2.346	5,99
Jardim da Penha	30.571	16.869	55,17	2.909	9,51
Praia do Canto	15.147	8.302	54,80	2.067	13,64
Maria Ortiz	13.197	6.933	52,53	771	5,84
Mata da Praia	10.594	5.589	52,75	981	9,25
Centro	9.838	5.422	55,11	1.450	14,73
Santa Martha	8.456	4.359	51,54	505	5,97
Itararé	7.913	4.142	52,34	601	7,59
Bonfim	7.106	3.732	52,51	536	7,54
Resistência	6.620	3.426	51,75	271	4,09

Fonte: Censo 2010 do IBGE

Organização: Coordenação de Vigilância Socioassistencial (GGAS)

Funcionam todos os dias das 7h às 18h horas, com oferta de ginástica, hidroginástica, musculação, reuniões, oficinas de pintura, bordado, memória, culinária, música, coral, congo, turmas de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª séries em articulação com o Programa de Educação de Jovens e Adultos do município, encontros, palestras, saraus, exposições, teatro, festas e comemorações e outros. Organizam-se e arrecadam recursos para passeios e viagens por sua própria conta. Há ainda um quadro de voluntários em cada CCTI que ensinam a outros idosos o que sabem fazer (ensinam inglês, italiano, artes, bordados, informática).

Os idosos se cadastram nos CCTIs e participam das atividades do seu interesse. Cerca de 87% dos cadastrados são mulheres. Obter maior participação dos homens ainda é um desafio. Tem, em sua maioria, entre 60 e 70 anos, mas também são muitas na faixa de 70 a 79 anos. Residem nos bairros de abrangência dos Centros. Ainda há idosos não alfabetizados, o que levou à abertura de salas de aula vinculadas à rede de Educação de Jovens e Adultos (EJA), que concede certificado de conclusão do ensino fundamental às idosas, e não como uma iniciativa isolada. Mas há também muitos idosos com alto nível de escolaridade o que lhes dá maior autonomia para participar

da vida dos CCTIs. Idosos com Mal de Alzheimer, de Parkinson, isquemias e outras doenças têm freqüentado as atividades dos Centros, participado das oficinas, acompanhados de seus cuidadores. Tem um grupo de teatro social dos idosos que faz visitas e apresentações a idosos adoentados ou acamados do território.

No sentido de promover o protagonismo nos CCTIs, os idosos organizam-se em comissões de festas e eventos, de divulgação das atividades do Centro e de estudo e difusão do Estatuto do Idoso. Um grupo de teatro foi organizado para divulgar os direitos dos idosos definidos no Estatuto e se apresenta sempre que convidado.

Os CCTIs são conhecidos e têm inúmeros parceiros nos territórios o que indica o seu reconhecimento. São procurados por alunos e professores de universidades e centros de ensino superior para realizar estudos e pesquisas nas áreas de Nutrição, Gerontologia, Fisioterapia, Administração, Arquitetura. São também espaços onde se realiza a extensão universitária e a experimentação de novas tecnologias e procedimentos pelos alunos.

Desde 2006, no dia 15 de junho, se mobilizam e organizam atos públicos visando chamar a atenção da sociedade para a violência contra o idoso. Somam-se aos movimentos do “Dia Mundial de Conscientização da Violência contra a Pessoa Idosa”. Manifestam-se nas praças públicas, Assembléia Legislativa, Câmara de Vereadores, fazem caminhadas pelos bairros denunciando a violência psicológica, física, abandono, negligência, apropriação indevida do cartão de aposentadoria ou de benefício do idoso (violência financeira), manutenção de idosos em situação de isolamento e outras, como temos visto na cidade.

Anualmente, os centros realizam o encontro de corais da terceira idade e de outras idades, com premiação para os que se destacam. Também é realizado o festival de teatro da terceira idade, com participação de grupos de idosos de outros municípios, além do de dança. Em 2011 e 2012, por ocasião do Dia dos Avós, 26 de julho, muitos idosos passaram parte do dia no bairro Ilha das Caieiras, num encontro dos dois lados da cidade. Também tem participado do desfile cívico de 7 de setembro, no Centro da Cidade, relembrando tempos da juventude, colocando suas mensagens de paz e reivindicando o respeito aos idosos.

O que é importante ressaltar é que várias oportunidades são criadas pelos idosos e para eles, sem descuidar também das oportunidades intergeracionais. O trabalho nos CCTIs é multidisciplinar. Conta com a atuação

de assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, professores de educação física, professores de artes, administradores, pedagogos, oficinairos e outros. Todos atuam tendo como referência o fortalecimento da autonomia e da qualidade de vida, a participação e protagonismo, a preservação e, ou, ampliação da capacidade cognitiva dos idosos, o estímulo à convivência e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Grupos de Convivência da Terceira Idade

Os Grupos de Convivência ou Grupos de Idosos são tradicionais na cidade. Existem desde as décadas finais do século XX. Organizam-se em torno de lideranças idosas de igrejas e seguem se reunindo todas as semanas com a presença de técnicos da Semas e de um lanche fornecido pela Secretaria. São importantes como espaços de convivência mais próximos dos idosos, aos quais acessam com maior facilidade. Nem todas as idosas gostam de se reunir em espaços fora dos bairros, socialmente diferentes dos seus.

Nos últimos tempos, os grupos têm diminuído de tamanho, as pessoas que fundaram os grupos ficaram mais velhas, adoeceram e não mais comparecem às reuniões, verificando-se uma dificuldade na renovação dos membros dos grupos. As lideranças dos grupos, organizadas no “conselho de lideranças”, tem reuniões regulares com a equipe técnica para discutir problemas relacionados ao funcionamento dos grupos e pactuar novas e mais adequadas estratégias de ação, bem como temas, conteúdos e atividades a serem desenvolvidas. Há dificuldade de renovação das lideranças que permanecem as mesmas por longos anos e assumem tudo pelo grupo, sobrecarregam-se porque tudo é deixado por conta delas. A área da formação continuada da Semas deve investir na formação de pessoas idosas para atuarem como animadoras dos grupos de idosos nos seus bairros, assegurando maior autonomia dos grupos.

Mais recentemente, para efeito de melhor organização do trabalho, os grupos foram vinculados aos CCTIs de seu território com o propósito de levar os idosos dos grupos a participarem de atividades nos centros. As equipes são comuns aos grupos e aos centros, de forma que tudo que acontece nos centros de convivência deve acontecer também nos grupos. Busca-se imprimir a mesma qualidade nos dois espaços – grupos e centros – por reconhecer a importância de cada um na promoção da autonomia e da qualidade de vida dos idosos.

Odomodê e os Jovens afrodescendentes

“Odomodê” significa jovem, novo, menino, na língua africana Yorubá. Nasce como um projeto voltado para a juventude afrodescendente de Vitória, mas, também, como uma resposta da cidade ao ano da Promoção da Igualdade Racial instituído pelo Governo Lula, em 2005. Busca resgatar as raízes culturais destes jovens e valorizá-las de forma que eles conheçam a história de suas famílias e das comunidades de origem, sintam orgulho dela e ressignifiquem a sua existência, criem novos sentidos para a sua vida e para a sua participação na sociedade. História é vida, luta, sofrimento, indignação e resgatá-la de forma crítica e reflexiva pode resultar em um processo de fortalecimento das identidades e dos sujeitos e do seu empoderamento.

Touraine, no livro “A crítica da modernidade”, apresenta o conceito de “atores sociais” ou “sujeitos sociais” e afirma que “[...] ator não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas aquele que modifica o meio ambiente material e, sobretudo, social no qual está colocado, modificando a divisão do trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação e as orientações culturais” (TOURAINÉ, 1994 *apud* SELL, 2006).

Segundo a coordenadora do Odomodê, em entrevista concedida para elaboração deste trabalho, “só nos identificamos com aquilo em que nos reconhecemos”. Por isto “fortalecer os valores positivos da ascendência negra e do legado deixado pelos africanos escravizados no Brasil, é fortalecer nesses jovens o sentido e o lugar que ocupam em seus territórios, em suas vidas, na sociedade e em seu círculo familiar”.

O Odomodê teve grande importância por colocar o recorte racial dentro da assistência social, mas também da Prefeitura como um todo, ministrando formações dentro e fora da Semas com o tema das relações étnico-raciais, articulando-se a programas e ações de outras secretarias que tinham como objetivo o fortalecimento da identidade racial em Vitória. Tem se tornado referência para vários municípios do Estado, aos quais ajuda com assessoria, palestras, participação em debates, recebendo-os em sua sede e dialogando sobre a experiência. Ocupa um espaço no bairro Bonfim, e é referência para os jovens e para o território. Fez estudos e pesquisas para definir suas ações nas áreas de bijuteria, canto, percussão, dança, moda e penteado afro. A banda Odomodê, formada por membros do grupo, se apresenta com frequência na cidade. Os jovens fazem o “cortejo cultural”

no bairro para divulgar ações do projeto e mobilizar o território para alguma atividade ou alguma causa.

Ao trazerem elementos da cultura afrobrasileira, as oficinas fornecem os meios e as referências para ressignificação da identidade étnica. Por meio delas, os jovens aprendem a se reconhecer e a buscar o sentimento de pertencimento. “Estas oficinas não são meros objetos de entretenimento, mas representam um símbolo do legado africano que, articulado a outras culturas, se transformaram em ferramentas importantes para a valorização da autoestima e da própria identidade”, afirma a coordenadora.

Já organizou duas edições da feira “Criola” com o objetivo de promover o empreendedorismo entre jovens afrodescendentes. Tem se aproximado de algumas comunidades quilombolas no estado e contribuído para formar profissionais com este “olhar” étnico-racial, na medida em que vários estudantes fazem nele seus estágios, pesquisas e outros trabalhos acadêmicos.

Centro de Referência da Juventude (CRJ)

O CRJ é um espaço de convivência e expressão de jovens e das várias juventudes da cidade, que tem como propósito estimular a sociabilidade juvenil e todas as possibilidades que ela proporciona. A sociabilidade cria condições favoráveis à emergência de grupos, ações coletivas e sujeitos sociais. A restrição à sociabilidade empobrece a vida coletiva, esvazia a esfera pública e a própria vida democrática. O direito de ir e vir é um princípio de cidadania do qual a cidade não deve abrir mão nem ver restringido. Vitória tem se destacado por ser uma das capitais com grande número de homicídios de jovens. Morrem os jovens pobres, negros e moradores dos bairros periféricos. Esta situação, além da reivindicação do Orçamento Participativo da Juventude de 2005, esteve entre as razões para implantar o CRJ e investir em outros serviços voltados para jovens na cidade.

O CRJ foi implantado em 2006, na Ilha de Santa Maria. Foi uma atitude de coragem e força de vontade de um pequeno grupo de servidores da Prefeitura. Tínhamos apenas o espaço, a pequena equipe e os jovens e isto foi tudo para o começo. Em setembro de 2006, o espaço foi inaugurado e, a partir daí, uma programação voltada para os jovens passou a ser desenvolvida com dança, esporte, ensaios de bandas no estúdio que foi instalado, telecentro, oficinas diversas, curso de línguas. Estagiários do CRJ implementaram o Cine Kbeça que organizou sessões com filmes e debates no próprio Centro,

em escolas e em vários bairros e espaços da cidade, além de ter fortalecido o movimento de cineclubes na cidade.

Tempos depois foi feito um convênio de apoio com uma entidade social que dotou o CRJ de mais recursos para o trabalho. Mais recentemente, recebeu recursos de emenda parlamentar para implementar o projeto “Articuladores”, cuja concepção central é ter jovens talentosos como articuladores e animadores de atividades socioculturais voltadas para jovens nos territórios, de forma mais regionalizada e desconcentrada.

O CRJ se tornou uma referência para as juventudes e também um exemplo de política pública para jovens. Recebeu jovens de diferentes lugares, dialogou com eles, ou simplesmente ofereceu o espaço para eles dialogarem entre si. Organizou festivais juvenis em regiões da cidade, mobilizou jovens para a participação no OP da juventude, participou da organização das conferências municipais de juventude e de outras mobilizações na cidade, representou Vitória no debate nacional sobre o Estatuto da Juventude e tem atuado na esfera estadual para criar o conselho e definir políticas públicas estaduais para a juventude.

Ainda em 2005, a Semas abriu-se ao diálogo com a juventude dos segmentos populares e implantou o projeto “Rede Jovem”, que consistia em identificar jovens talentosos e proporcionar apoio para que se apresentassem em festas nos bairros. São referências positivas para outros jovens que tiveram esta capacidade potencializada por meio de encontros de formação social e política. O propósito também era o de colocarem a sua arte a serviço da cultura da paz. Estes jovens são educadores sociais ou oficinairos do Pró-Jovem Adolescente (PJA), dos Cajuns, do CRJ. Alguns deles formaram o Instituto “TamoJunto” que atua com projetos de intervenções juvenis urbanas. Com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci²⁹), a Semas executou o projeto “Protejo” em São Pedro e o “Atitude Jovem” em Ilha do Príncipe.

Várias secretarias têm representantes – gestores e técnicos – na Câmara Intersectorial de Juventude (Caijuv) para integrar e potencializar as ações voltadas para jovens na cidade. A Caijuv promoveu discussões e elaborou o anteprojeto de lei criando o Conselho Municipal de Juventude (Comjuv), composto paritariamente por jovens representantes do Governo e dos

²⁹ Programa Nacional de Segurança com Cidadania do Ministério da Justiça

vários segmentos juvenis da sociedade civil. O diálogo sobre políticas públicas para jovens, que já acontecia na cidade, será intensificado com o Comjuv.

Pro-Jovem Adolescente (PJA)

Vitória desenvolveu o programa “Agente Jovem” que incluía jovens em grupos para o desenvolvimento de atividades sócio-educativas, ligadas à saúde, ao meio ambiente e às condições de vida de um modo geral, num processo de educação para a cidadania. O Agente Jovem no passado, e o Pró-Jovem Adolescente (PJA) hoje, representam uma estratégia de ampliação e fortalecimento dos fatores de proteção social de jovens nos territórios e de construção da sua resiliência para enfrentar situações de risco. Os jovens recebiam uma bolsa mensal de R\$ 65,00, compartilhada com a família por muitos deles. Vitória completava esta bolsa com R\$ 15,00, reivindicação aprovada na primeira edição do Orçamento Participativo (OP) da Juventude.

O programa foi avaliado pelo Governo Federal e uma das constatações é que o jovem demonstrava interesse em participar do programa porque gostava da convivência nos grupos, independentemente da bolsa. Ele foi substituído pelo PJA que é um serviço de convivência que reúne de 15 a 30 jovens nos “coletivos juvenis”, organizados em territórios de maior vulnerabilidade. Para funcionar, um coletivo deve ter o mínimo de sete jovens, mas o recurso é reduzido à metade. Para receber o recurso integral o coletivo deve ter o mínimo de 15 jovens, dos quais sete devem ser beneficiários do Programa Bolsa Família. É importante destacar que o Governo Federal extinguiu a bolsa de R\$ 65,00 repassada ao jovem, mas passou a conceder às famílias o Benefício Variável Jovem (BVJ). Dependendo da condição de renda da família, e se ela tem filhos na faixa etária de 17 anos, pode receber até dois BVJ no valor de R\$ 38,00 cada um. Isto significou uma ampliação da cobertura do programa, pois todas as famílias que preenchem os critérios têm acesso. São 2.098 o total de beneficiários do BVJ em Vitória, em setembro de 2012.

Vitória tem 27 coletivos juvenis distribuídos em áreas de maior vulnerabilidade. Alguns dos nossos coletivos estão esvaziados porque os jovens de um bairro não podem circular livremente pelos demais bairros. Uma restrição ao direito de ir e vir imposta por forças ligadas ao crime nos territórios. Observa-se, ainda, que quando o Cras se envolve mais na mobilização e sensibilização das famílias para que seus filhos participem, o programa tem melhores resultados.

Vitória tem um diferencial na composição dos recursos humanos do PJA, pois, além dos assistentes sociais dos 12 Cras, conta com mais três assistentes sociais que são referência no trabalho com juventude, dois articuladores sociais que são lideranças juvenis e organizam ações que fortalecem a identidade juvenil nos territórios. Todos os educadores sociais são acadêmicos, de formações diversas, o que contribui para uma construção interdisciplinar dos conceitos e temas desenvolvidos com os jovens. Uma pedagoga acompanha as ações realizadas com os jovens e o planejamento pedagógico das equipes.

Há um trabalho intergeracional realizado em parceria com os CCTIs, um exercício que provoca a mudança de olhar sobre si e sobre o outro. Também são realizados os “encontros”, que favorecem a convivência entre jovens de bairros diferentes num mesmo ambiente, envolvidos numa mesma ação. Uma estratégia para desconstruir a idéia de que jovens de bairros em conflito não podem conviver. Há uma busca permanente de outras secretarias – saúde, cidadania e direitos humanos, segurança urbana, trabalho e outras – para assegurar o acesso dos jovens e de suas famílias às demais políticas públicas.

Em algum momento questionou-se o grau de “escolarização” do programa, que estava implementando uma dinâmica muito próxima à da escola, com horários, obrigatoriedade de presença e seu controle, conteúdos pré-definidos, em prejuízo de uma maior autonomia dos coletivos para organizar conteúdos e dinâmica de desenvolvimento que é seu principal capital pedagógico. Também o piso variável que co-financia o PJA cria dificuldades para o município que implanta uma estrutura permanente para operar o programa e recebe recursos variáveis para mantê-la. A variação do recurso que ora é maior, ora é menor, obriga o município a colocar recursos próprios para manter a estrutura implantada.

Centro de Referência da Pessoa com Deficiência (CRPD)

A Semas recebeu o Centro de Referência da Pessoa com Deficiência em dezembro de 2005. Foi construído pelo Governo Estadual em terreno cedido pelo município e com recursos do Governo Federal, como um Creas voltado para pessoas com deficiência. Com o tempo, percebeu-se que não se tratava de um Creas, pois eles não estão voltados para segmentos específicos, em especial para pessoas com deficiência, sob pena de se estar recriando a segregação. Tratava-se, sim, de CRPD que deveria atuar com informação,

convivência, formação, prevenção e outros serviços.

Desde então, o CRPD tem sido um espaço de referência para pessoas com deficiência e suas famílias. Recebe as famílias, orienta-as quanto aos direitos e os serviços que podem ser acessados, organiza encontros, festas e comemorações estimulando a convivência e as trocas, realiza cursos de Libras, informática, massoterapia, culinária, disponibiliza computadores com recursos de informática para pessoas com deficiência visual, recebe solicitações de empresas no sentido de encaminhar pessoas com deficiência para vagas de trabalho, sedia o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Comped) e sua secretaria executiva, bem como suas reuniões mensais e das comissões e grupos de trabalho. Há um movimento no sentido da transferência do Comped e da sua Secretaria Executiva para a Casa dos Conselhos. Uma iniciativa em fase de implantação é a parceria com o Sine municipal, que é uma política de trabalho, para realizar o cadastramento de pessoas com deficiência e encaminhá-las aos postos de trabalho disponibilizados pelas empresas, superando os cadastros pulverizados em entidades, pequenos e incompletos.

A assistência tem feito avanços na área da pessoa com deficiência, embora tenha adotado mais tardiamente a perspectiva inclusiva. A primeira iniciativa da Semas, em 2005, foi a de recompor o Comped e apoiar o seu funcionamento, entendendo que ele cumpriria o papel de fazer a interlocução com as diferentes políticas públicas, colocando na agenda política do município as demandas das pessoas com deficiência. Se a cidadania é o “direito a ter direitos”, os conselhos e as conferências são arenas privilegiadas desta construção. Depois, criou uma coordenação das ações voltadas para pessoas com deficiência que, na reforma de 2011, vinculou-se à Gerência dos Serviços de Convivência, dando um estatuto de política pública permanente à intervenção da assistência social na área da pessoa com deficiência. Uma administradora, professora e também pessoa com deficiência, ocupou a coordenação e fez interlocução com todas as secretarias da Prefeitura e com os diferentes níveis de governo. Atuou para dentro e para fora da Semas.

Neste sentido, a Semas realizou anualmente o Fórum de Debate sobre Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência, que colocou temas relevantes em discussão na cidade. Se fez representar no grupo de trabalho CB 40, da ABNT³⁰, que tratou da Inclusão Digital; da Comissão de Acessibilidade da

³⁰ CE 04, Comissão de Estudos “Acessibilidade para a Inclusão Digital do CB 40. Comitê Brasileiro de Acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Secretaria de Desenvolvimento da Cidade (Sedec) da Prefeitura Municipal de Vitória; acompanhou a vinda do primeiro Cão Guia para a cidade, processo apoiado pela Semas; ministrou aulas sobre o tema da Acessibilidade a perto de 1.000 servidores da Prefeitura na Escola de Governo de Vitória; ministrou palestras sobre acessibilidade para vários segmentos da cidade; assessorou a área de turismo e articulou a adesão do município à campanha nacional de Acessibilidade; acompanhou o debate e o credenciamento do táxi acessível na cidade; implementou as atividades decorrentes da adesão do município ao Programa Federal BPC na Escola na primeira edição; acompanhou a reformulação do *site* da Prefeitura de Vitória no tocante à acessibilidade digital; assessorou a elaboração de um *link* no *site* da Prefeitura sobre as políticas e ações voltadas para pessoas com deficiência em Vitória.

O Programa BPC na Escola exigiu a formação de um comitê gestor municipal intersetorial e isto gerou um estreitamento das relações entre as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social e Cidadania e Direitos Humanos na área da pessoa com deficiência. Há uma reivindicação no sentido de que se crie a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e nossa posição foi sempre a de que não cabe no município uma secretaria municipal, mas uma câmara de articulação intersetorial da pessoa com deficiência, a exemplo de outras já existentes, considerando a transversalidade do tema presente em todas as secretarias.

A coordenação foi responsável por colocar a questão da deficiência em pauta, dar maior visibilidade à mesma e por assessorar o município no desenvolvimento das ações, estabelecendo diálogos propositivos com vários setores e secretarias. Uma das últimas iniciativas é a praia acessível, por meio de projeto “Sou dessa Praia”, sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde. Também realizou o curso de “audiodescrição”, pela primeira vez na cidade, preparando pessoas para atuar como audiodescritores junto a pessoas com deficiência visual, idosas e outros públicos.

Os novos desafios da assistência social neste momento são a implementação do Programa BPC na Escola e BPC Trabalho e o funcionamento do Serviço Especializado de Atenção Sócioassistencial em Domicílio (SEAD) nos três Creas, voltado para pessoas com deficiência e idosas, principalmente aquelas que sofrem violações de direitos e vivem situação de isolamento social, sem acesso à rede de serviços públicos. A Constituição de 88, Art. 203, IV, coloca como objetivo da assistência social a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção da sua

integração à vida comunitária. Hoje, a inclusão das pessoas com deficiência na rede do Suas é uma realidade. Estamos sempre cuidando para que não se “reinvente” a segregação da pessoa com deficiência e ela não reapareça de forma sutil em nossos serviços.

A propósito, a Semas está discutindo com a SEADH a implantação das chamadas “residências inclusivas” como estratégia para desmontar um espaço segregado para pessoas com deficiência existente no estado, conforme orientação do Governo Federal. A fase é ainda de conhecimento e apropriação das informações e conhecimento de unidades já implantadas.

Está sendo superado o longo período em que a Secretaria manteve contrato com instituições para habilitação e reabilitação de crianças e adolescentes com deficiência. Análise mais detida da situação permite identificar que poucas são as crianças e adolescentes que têm deficiência nos termos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência³¹. O que a grande maioria tem são distúrbios da fala, distúrbios de aprendizagem, Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), distúrbios de comportamento, “agressividade”, segundo hipótese diagnóstica informada pela instituição, e muitas destas situações são tratadas com medicamentos, dois a três medicamentos, cujo uso é tão banalizado que os professores da rede de ensino já conhecem todos eles. É a “medicalização” da TDAH ou de questões que podem se resolver na convivência social, um debate pouco feito no âmbito das Secretarias da Prefeitura. Não por acaso, a grande maioria das crianças e adolescentes encaminhados a estes serviços são do sexo masculino.

Por outro lado, ainda há crianças, adolescentes e jovens mantidos em casa, isolados e sem acesso aos serviços da cidade e é com estes que devem ocorrer a habilitação e a reabilitação no âmbito da assistência social, no sentido de retirá-los do isolamento e assegurar a convivência social e acesso às políticas públicas e a “promoção de sua integração à vida comunitária”. Numa das visitas de monitoramento feitas por técnicos do CRPD a uma família, encontrou-se uma situação emblemática da forma como se trata a pessoa com deficiência: um dos filhos da família frequentava a instituição de habilitação e reabilitação contratada e o irmão que tinha deficiência ficava em casa. Estas situações serão trabalhadas pelo SEAD.

³¹ “Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (Artigo 1).

4 Proteção Social Especial de Média Complexidade

Segundo a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a proteção social especial “[...] é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2004).

A Proteção Social Especial (PSE) oferta serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, além de encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção e efetividade nos resultados. Pelo fato das situações acompanhadas configurarem ameaça ou violação de direitos com diferentes níveis de gravidade, tem forte interface com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), do qual fazem parte Conselhos Tutelares, Ministério Público, Poder Judiciário, dentre outros.

A Loas, em seu artigo 24-B, incluído pela Lei nº 12.435/2011, institui o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que “[...] consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos” (BRASIL, 2011).

4.1 Sobre os Creas

Na medida em que fomos consolidando o funcionamento dos Cras, foi ficando mais claro que o seu campo de atuação não era com as situações de ameaça ou violações de direitos e que era necessário encaminhar estas situações a serviços especializados. Fomos compreendendo o que era o Creas, o Paefi, sua importância e papel na rede e que ele não era apenas ser um agrupamento de vários serviços no mesmo espaço. Passamos, então, a elaborar uma proposta para o Creas baseada na unificação dos serviços.

Os serviços de média complexidade existentes na cidade foram implantados em épocas diferentes e para atender a demandas diferentes, sem uma concepção que os articulasse. Funcionavam isoladamente. Alguns deles foram terceirizados, o que acabou gerando conhecimento e expertise para a entidade executora e não para a Semas. Os serviços são também

laboratórios de experimentação, aprendizagem, produção de conhecimento e capacitação de equipes.

Os primeiros foram o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Projeto Sentinela. O Peti teve início em 2002, com o propósito de erradicar o trabalho infantil e envolveu um conjunto de entidades para viabilizar a “jornada ampliada” para as crianças encontradas em situação de trabalho infantil.

Já o Sentinela era voltado para crianças e adolescentes vítimas de abuso, violência e exploração sexual. O município aderiu ao projeto e passou a receber recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), por meio de convênio, para sua implementação, que foi feita por uma entidade com expertise na área. Em 2005, com o início da implantação do Suas, e conforme orientação da NOB Suas, o Sentinela deixou de ser um projeto e tornou-se um serviço continuado com escopo de ação e capacidade de atendimento ampliados. Para tanto, o recurso repassado ao município foi ampliado.

A Semas também implantou o Núcleo contra a Violência ao Idoso (Nucavi), em 2006, que funcionava no CCTI de Jardim Camburi; o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), em convênio com uma entidade e com sede na Ilha de Santa Maria, e o Serviço de Apoio, Orientação e Encaminhamento Sócio Familiar (SOSF) que funcionou no Parque Moscoso.

O padrão que prevaleceu na proteção social especial de média complexidade, anteriormente a 2005 e algum tempo depois, foi o de serviços isolados e terceirizados, uma terceirização que não gerou informações adequadas para a gestão e tampouco conhecimento e tecnologia social para a Secretaria e seu corpo técnico. Permanecemos neste padrão por um tempo até que pudéssemos evoluir na compreensão e implementação dos Creas com serviços unificados. Ainda hoje, precisamos da parceria das entidades, mas buscamos fazer uma “gestão compartilhada”, onde ambos são responsáveis pelos serviços, mas a responsabilidade pelo financiamento e direção técnica é do município, garantindo a diretriz constante da Loas da “[...] primazia da responsabilidade do Estado na condução da política”. Os serviços de média complexidade foram implantados, inicialmente, muito mais para receber e trabalhar demandas dos órgãos do sistema de garantia de direitos do que para receber as famílias e indivíduos encaminhados pelos Cras. Isto

retardou um pouco a relação Cras-Creas mas também o fato de que foram implantados em tempos diferentes.

Os Creas reuniram estes serviços num único espaço e os unificaram, tomando como base o critério dos processos de trabalho e não dos grupos de usuários ou dos tipos de violação de direitos. Todos os serviços passaram a funcionar nos três Creas e cada um abrange o território de quatro Cras, de forma a facilitar os processos de referenciamento e contra-referenciamento.

No final de 2007, com o encerramento do convênio com a entidade, assumimos a execução do serviço Sentinela por meio do SOSF que se tornou o Creas da região do Centro e de Santo Antônio. Em 2009, a outra entidade manifestou a intenção de encerrar o convênio que mantinha para desenvolver o trabalho com adolescentes em medidas socioeducativas em meio aberto. Assumimos a execução destes serviços e o espaço da Ilha de Santa Maria passou a funcionar como o Creas de Bento Ferreira, Praia do Canto, parte de Maruípe e Continente. Faltava implantar o Creas de Maruípe que cobriria parte da região de Maruípe e a região de São Pedro.

Em 2011, todos os Creas passaram a funcionar com os serviços previstos na TNSS, tais como: o Paefi), o Serviço Especializado de Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Cada Creas foi dimensionado para atender até 250 famílias, mas este limite já foi superado. Não há dúvidas...

[...] pelas situações reveladas neste curto tempo de funcionamento, de que os Creas constituirão uma importante esfera pública para dar visibilidade e permitir problematizações profundas sobre as violações de direitos que permaneceram historicamente restritas ao espaço privado das famílias ou dos bairros segregados, estiveram diluídas em outras demandas (a demanda da pobreza) ou foram naturalizadas (como algo inerente às famílias pobres). Se não há relação direta e automática entre pobreza e violência, então que fatores estão na origem das violações de direitos e violências atendidas pelos Creas? Os desafios serão grandes, mas os ganhos sociais e civilizatórios serão maiores. A Assistência Social no Brasil, nas suas fases da caridade e da filantropia, privilegiou a retirada das pessoas das famílias pobres sob a alegação de que elas eram incapazes e a internação em asilos, orfanatos, casas correccionais e outros similares. Em muitos municípios toda a rede de proteção social é constituída por

estas entidades que compõem a proteção social especial de alta complexidade, que acabam por pautar a agenda local da Assistência Social e por monopolizar os recursos desta área. Agora, institui-se uma rede de proteção de média complexidade que, dentre outras atribuições, desenvolverá ações de “bloqueio” à ruptura dos vínculos familiares e comunitários e ao acolhimento institucional (SEMAS, Justificativa para implantação dos Creas, 2010).

Os Creas vêm se tornando conhecidos e se consolidando nos territórios. Seus coordenadores e técnicos estão presentes nas reuniões de rede, dos coletivos e das câmaras territoriais, onde atuam proativamente em busca de soluções para as violações de direitos, buscando a cooperação dos demais equipamentos e o envolvimento deles na solução dos problemas. A escola é um espaço onde estas violações, que atingem toda a família, se manifestam mais intensamente no comportamento de suas crianças e adolescentes, sendo necessário o envolvimento dos seus professores e pedagogos, a compreensão dos problemas em toda a sua complexidade para que se formulem as respostas adequadas. No quadro de profissionais dos Creas foi contratado um técnico para ser o “mobilizador social”, ou seja, aquele que vai buscar as parcerias e o envolvimento dos vários atores para uma ação articulada e preventiva no território.

Neste período de funcionamento, os Creas já mapearam as violações e os territórios onde acontecem, permitindo ver que elas não ocorrem apenas em bairros pobres. Exemplo disto é a violência contra idosos que ocorre mais em bairros de melhor renda, ou, pelo menos os casos têm chegado mais aos serviços desses territórios. Da forma como está organizado o trabalho nos Creas, as violações se misturam e esta mistura é “potente”. As pessoas com diferentes violações interagem e percebem que elas decorrem de fenômenos mais amplos, que extrapolam a condição individual de cada um e ao mesmo tempo afeta a todos. O receio inicial de atender, no mesmo espaço, indivíduos e famílias com situações diferentes, em diferentes ciclos de vida, não representou um problema, pois as pessoas se percebem numa situação comum e isto é “potência” mais que problema, pois pode dar origem a mobilizações, denúncias, ações preventivas, a participação em espaços mais amplos de luta e em redes de solidariedade. O trabalho com grupos reflexivos de adolescentes também tem se revelado um rico espaço, tanto pelo que ele revela quanto pelas trocas que promove.

A dinâmica de referência e contra-referência ainda não está plenamente implantada no Suas. Referenciar tem sido mais fácil que contra-referenciar. Há relação estreita entre os técnicos dos Cras e Creas, mas não ainda entre serviços. Os Cras não conhecem todas as famílias acompanhadas pelos Creas, pois há outras portas de entrada para os serviços de média complexidade. Outras vezes a família muda de território, mas não quer deixar o Cras e se vincular ao Creas porque “lá eles ficam fazendo perguntas que eu não quero responder”. A natureza da demanda recebida pelos Creas, a complexidade vivenciada pelas famílias aponta a necessidade de aprofundamento do processo de trabalho entre proteção social básica e especial de média e alta complexidade e demais políticas públicas.

4.2 Fórum Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual

Retomamos o Fórum Municipal de Enfrentamento ao Abuso, Violência e Exploração Sexual, com a participação de vários atores governamentais e não governamentais da cidade, que passaram a se reunir com frequência mensal para debater os problemas e encaminhar soluções. Este fórum fez atos anuais de denúncia contra a violência e a exploração sexual, no dia 18 de maio, com participação das escolas, das unidades de saúde, dos conselhos tutelares, dos Cajuns e outros. O importante é que a luta contra a violência e a exploração sexual se tornou uma bandeira da sociedade e de outras políticas públicas e não só da assistência social.

Em 2010, para marcar o 18 de maio, uma artista plástica da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (Semcid) pintou cerca de quarenta quadros de madeirite representando crianças e adolescentes abusadas, que foram afixados na Praia de Camburi para chamar a atenção da sociedade para o problema.

Um mapeamento feito na cidade com apoio e parceria da Associação dos Gays do Espírito Santo (Ages) mostrou que a exploração sexual está presente em vários pontos da cidade, pontos nas praias de Camburi e Curva da Jurema, na área atrás do Shopping Vitória, no Centro da Cidade e em outros lugares. Os vários pontos identificados passaram a ser monitorados mais de perto pela Polícia Militar, Guarda Municipal e também pela abordagem social.

Hoje, as manifestações do dia 18 de maio são feitas de forma descentralizada, nos territórios dos Creas, com a participação de escolas, unidades de saúde e demais entidades da rede socioassistencial. Também

fizemos parceria com uma entidade social que oferece apoio aos marinheiros e atua preventivamente junto a eles, pois são dezenas de marinheiros que chegam à cidade diariamente. Vitória é uma cidade portuária, mas há pouca oferta de serviços voltados para marinheiros.

4.3 Sobre o Centro Pop

O Centro Pop, assim denominado pela TNSS, foi inicialmente um Creas, depois passou a Centro de Atendimento Dia (CAD), voltou a ser Creas, e, finalmente, prevaleceu a denominação Centro Pop, que é um Centro de Referência Especializado de Assistência Social para População em Situação de Rua. Em Vitória, ele nasce de uma experiência realizada no albergue para migrantes. Como os usuários do albergue saíam cedo em busca de trabalho, suas instalações passaram a ser abertas para receber um grupo pequeno de pessoas em situação de rua, no horário das 8 horas às 12 horas, principalmente as que ficavam embaixo da segunda ponte. Ali as pessoas lanchavam, almoçavam, podiam tomar banho, lavar suas roupas e participar de reuniões e oficinas, além de receber orientações. Estivemos em Belo Horizonte visitando um serviço similar e este.

Percebendo o potencial para atrair pessoas em situação de rua para atividades socioeducativas e de retomada de vínculos familiares, implantou-se o Centro Pop, com capacidade para atender em torno de 100 pessoas dia, inicialmente financiado apenas pelo município, mas, hoje, co-financiado pelo Governo Federal.

Desde então, vem funcionando como um serviço que oferta às pessoas em situação de rua, alimentação, higienização, orientações e encaminhamentos diversos, localização de familiares, concessão de passagens de volta ao município de origem, escolarização, orientação jurídica, etc.

Pela natureza do serviço, o Centro Pop tornou-se referência para a população que utiliza a rua como espaço de moradia, bem como para pessoas que deixam o sistema prisional. Como tal, é um espaço de trabalho desafiador, pois seus usuários querem fazer prevalecer uma sociabilidade sem regras básicas de convivência ou regulada pela “ética” que vigora nos presídios.

A relação entre equipe e usuário costuma ser tensionada e o processo de trabalho implica uma constante mediação de conflitos, exigindo o repensar da prática, das regras de convivência em um espaço diferente da rua. Em

alguns desses momentos, o Centro Pop foi fechado e só voltou a funcionar mediante pactuação de novas regras de funcionamento. Atualmente, essa relação melhorou. Usuários reconhecem a importância do serviço, de maneira a resolver as questões cotidianas por meio do diálogo e com a contribuição de lideranças do Núcleo Estadual do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).

Muitas situações relatadas dão conta do quanto é complexo o trabalho nesse espaço: alguns usuários tem muito sono durante o dia por conta do uso da droga à noite; algumas vezes a equipe precisa recorrer à Guarda Municipal ou à Polícia Militar para ajudar a enfrentar desentendimentos; disputas e conflitos das ruas são levados para dentro do espaço; há críticas ao trabalho por atores externos como se o Centro Pop estivesse dando apoio a quem não merece, estivesse alimentando “vagabundos”; a equipe sofre grande desgaste, fica no limite e até adocece, por lidar com reincidências e com pequenos resultados; é um desafio ter de lidar com as punições pelo não cumprimento das regras sem excluir os usuários; a equipe está exposta a ameaças e situações de risco; a violência de gênero que nas ruas é ainda mais forte e que repercute no Centro Pop. Ou, ainda, o envolvimento afetivo de servidores com usuários que passam a usar drogas e a ficar na rua também.

Um dos maiores desafios do Centro Pop é o de estabelecer-se como um espaço diferente da rua. Significa dizer que regras de convivência, punições e exclusões são utilizadas, mas sem comprometer a garantia do direito à acolhida do usuário, e as condições de trabalho e de convivência respeitosa no serviço.

A complexidade do trabalho exige da equipe habilidades e competências que ultrapassam o conteúdo teórico-metodológico, e o seu desenvolvimento é que vai contribuir para evitar o desgaste físico-emocional e permitir a resiliência do profissional como mecanismo capaz de prevenir o adoecimento e impulsionar a práxis.

Apesar dos desafios postos, o Centro Pop é um espaço de suma importância na assistência às pessoas em situação de rua. Alijadas de seus direitos, encontram na Assistência Social atenção às suas necessidades básicas, além da mediação para acesso às demais políticas públicas. Frente à complexidade do serviço, pode-se inferir que ele requer a proximidade da gestão, a fim de compartilhar os desafios, repensar o espaço físico, construir metodologia de trabalho, alcançar soluções e garantir direitos.

4.4 Sobre a Abordagem Social

A Semas tem longa experiência de abordagem social. Implantou a abordagem de rua com crianças e adolescentes ainda na década de 90 e manteve-a funcionando durante todos estes anos, com especificidades em cada período histórico ainda não estudadas. Foi campo de estágio para alunos de vários cursos e formou profissionais que hoje atuam na área. Junto ao abrigo de população de rua funcionava uma abordagem de adultos. Eram duas abordagens e assim permaneceram até recentemente quando foram unificadas e tornaram-se o Serviço Especializado de Abordagem Social (Seas), vinculado aos Creas.

Quando assumimos a Semas, a Abordagem de Rua de crianças e adolescentes tinha estrutura e recursos consideráveis. Tentamos repensá-la durante algum tempo, dar-lhe um novo formato, distribuir a equipe por territórios, ter referências técnicas ou coordenadores em cada território a quem responsabilizar pelo trabalho, experimentar novas estratégias de abordagem, comprometer o comércio (padarias e restaurantes) e as associações de expositores de feiras nas praças na solução do problema.

Refletimos sobre a diferença entre a abordagem de rua feita por organizações não-governamentais e a abordagem feita por agentes públicos, se devem ser da mesma forma ou não, o papel de uma e de outra. Fomos percebendo que a abordagem feita por um agente público tem um significado diferente. Não dá para o agente público encontrar uma criança na rua e não providenciar o seu retorno imediato à família ou o encaminhamento ao Conselho Tutelar. Com adolescentes era preciso negociar, insistir para que deixassem as ruas, até conseguir algum resultado que nem sempre vinha no tempo desejado pelo técnico. O mesmo ocorria com os adultos.

Chegou-se até a mudar o nome de “abordagem” para “atendimento social” de rua, a fazer oficinas, atividades, lanches nas ruas e praças, mas percebeu-se que era preciso mais, era preciso criar vínculos com os serviços e fazer com que as crianças e adolescentes conhecessem outras possibilidades para além das ruas.

Quanto mais tempo eles passam nas ruas, como também ocorre com os adultos, mais difícil fica sair delas em função dos novos vínculos e novas solidariedades que vão se formando. Foi implantado um serviço de referência, o Centro de Atendimento Dia para crianças e adolescentes,

em Bento Ferreira, oferecendo a estes sujeitos um espaço de referência e convivência. Hoje em dia são os Creas este espaço de referência.

A abordagem de adultos era vinculada ao abrigo para pessoas adultas em situação de rua e ia às ruas identificar pessoas que fossem elegíveis e aceitassem o acolhimento. Era um serviço prestado por uma entidade social em convênio com a Semas. As duas abordagens não se conheciam, não compartilhavam experiências e saberes.

Não se tem quase nada escrito que resgate o aprendizado feito por educadores sociais, alguns com mais de dez anos de experiência de rua. Uma estratégia adotada pela abordagem era se aproximar do grupo, estudar a trama das relações que o constituíam, identificar o líder que agregava as pessoas e convencê-lo a deixar as ruas. Quando conseguia tirar o líder, o grupo se desfazia e as pessoas aceitavam os encaminhamentos propostos. Uma afirmativa sempre feita é que as pessoas aceitam sair das ruas quando estão muito doentes.

Com os Creas, unificamos as abordagens e colocamos este serviço especializado em todos eles. O Seas está permanentemente se reestruturando e revendo suas estratégias. As mudanças na sociedade repercutem logo nas ruas, exigindo permanente revisão das estratégias. Temos pensado na importância de se estabelecer graus de vulnerabilidade das pessoas e formas de intervenção em cada situação. Exemplo, se uma criança é sempre vista nas ruas do bairro, ainda que perto de sua casa, se não vai para a escola, é preciso estar atento e fazer algum tipo de intervenção. Se um adolescente vai à Delegacia, é preciso cuidar dele e da família, mesmo que o Delegado o libere por falta de provas e mesmo que seja a primeira vez. Mas já é um sinal que requer uma atenção especial, para que ele não chegue à internação.

Também temos refletido sobre as relações entre o Seas e a Vigilância Socioassistencial, se é preciso que ele faça notificações à Vigilância e como isto seria feito. Há interface entre eles e as informações do Seas são essenciais para compor os indicadores das vulnerabilidades da cidade.

Cabe aos Seas cuidar para que a população em situação de rua da cidade, em especial os catadores de materiais recicláveis, seja incluída no Cadastro Único. A Semas regulou a atenção do Suas aos catadores de materiais recicláveis e suas famílias, colocando-os na dinâmica do Suas com seus níveis de proteção social, centralidade na família e atenção territorializada.

4.5 Serviço Especializado de Atenção Socioassistencial em Domicílio (Sead)

Implantamos o Serviço Especializado de Atenção Socioassistencial em Domicílio (Sead) em 2012 como um serviço de proteção social especial de média complexidade voltado para pessoas com deficiência e idosas. As equipes dos Creas já faziam visitas domiciliares aos idosos para atendimento e acompanhamento dos casos de violação de direitos que chegavam aos serviços. As equipes do Sead, vinculadas aos Creas, constituídas por assistentes sociais, psicólogo e terapeutas ocupacionais, assumiu esta responsabilidade e atua fazendo visitas domiciliares, reuniões de famílias, escuta qualificada, mediação familiar, reuniões de rede, encaminhamentos, estudos de casos e o parceiro privilegiado até então tem sido a área da Saúde.

Seu funcionamento teve início em agosto de 2011 e cada Creas já tem 35 idosos acompanhados. Pessoas com deficiência ainda são poucas. As violências mais comuns são, pela ordem, financeira, psicológica, física, negligência e auto-negligência. Ou várias delas ao mesmo tempo com o mesmo idoso. O violador, segundo relato da equipe, pode ser assim caracterizado: “[...] vive na mesma casa; é um parente próximo, dependente financeiramente da vítima; faz uso de bebida alcoólica e/ou outras drogas; é alguém que pune o idoso com quem mantinha vínculos afetivos frágeis por ter abandonado a família ou foi agressivo e violento no passado; é um cuidador com isolamento social ou transtorno mental, dentre outros”. (BRASIL, 2012)

A equipe destaca a importância dos cuidadores, pelo lugar que ocupam na promoção da saúde e na interrupção dos processos de violação de direitos. Desejam “ser ouvidos e demonstram alívio quando recebem escuta qualificada”. Aponta como entraves ao trabalho, a precariedade das moradias, o não atendimento à demanda por moradia, a morosidade da intervenção dos órgãos do sistema de garantia de direitos e a carência de políticas públicas voltadas para idosos de um modo geral.

Como pontos positivos destaca: a receptividade da equipe do Creas e da rede; o acolhimento das famílias atendidas; minimização da violação de direito devido à presença sistemática da equipe no domicílio; compreensão da família sobre o objetivo do acompanhamento; fortalecimento do cuidador e da família no que tange à divisão das responsabilidades. O Serviço aponta, ainda, a necessidade de ampliar a rede de atenção ao idoso em função da sua longevidade, de valorizar a história de vida do cuidador e de dar atenção às

suas demandas e necessidades e do resgate das capacidades e habilidades remanescentes dos idosos. Aponta que a parceria com os profissionais de Saúde tem sido fundamental para a solução das situações.

4.6 Atenção às Pessoas em Situação de Rua

O trabalho com a população em situação de rua baseia-se na abordagem social, encaminhamento ao Centro Pop e aos diversos serviços públicos, em especial aos de saúde, localização e contato com a família, visando o retorno a ela ou ao município de origem, inclusão no CadÚnico ou no Programa Vitória mais Igual, além de outros.

Tem como diretriz a intersetorialidade, em que cada Secretaria atua com seu recorte e sua especificidade. Para fomentar a intersetorialidade, foi criada a Câmara Intersetorial de População de Rua (Caipop), que tem como objetivo conhecer as pessoas em situação de rua, seu perfil e condição de vida nas ruas, sua localização na cidade, debater os casos e articular as ações a serem desenvolvidas. A assistência social não é a única política pública responsável por solucionar os problemas desta população. Ela é a “porta de entrada” das demandas na medida em que as recebe, reconhece e legitima, mas as respostas devem ser dadas pelas várias políticas públicas.

O foco prioritário da atenção é a garantia do acesso aos serviços públicos e a reconstituição de vínculos familiares e comunitários e não a “internação compulsória”. A internação pode acontecer, mas como desdobramento do processo de acompanhamento psicossocial, como uma entre várias possibilidades, e terá mais êxito se a decisão for tomada pelo usuário e não pelo agente público e se tiver apoio da família e uma rede de apoio no território que hoje é escassa ou inexistente.

Há uma tensão permanente entre o direito das pessoas em situação de rua e o direito do morador da cidade. A cidade é um espaço de múltiplos conflitos mediados pelo poder público. A posição da Semas é a do respeito ao direito das pessoas em situação de rua, mas compreende que elas também têm deveres. É preciso assegurar o direito dos que estão em situação de rua, mas também do morador da cidade, cuidando dos espaços de uso coletivo – jardins, praças, parques, áreas de lazer, disponibilidade das calçadas para garantir a mobilidade das pessoas. Não se pode estabelecer uma oposição maniqueísta entre respeito ao direito versus higienização social, sob pena de não se ter alternativa intermediária entre estes dois polos. Um não exclui o outro.

Também atuamos com pessoas em situação de rua firmando pactos de postura, de convivência cidadã com a cidade e seus moradores, pactos de direitos e de deveres. Contrapartidas ou exigências para o acesso a determinados serviços podem e até mesmo devem ser estabelecidas, mas o não cumprimento delas não pode ser fator de exclusão. Se pactos e contrapartidas não são cumpridos, novos pactos com maior ou menor exigência devem ser feitos, num processo pedagógico permanente de pactuação-repactuação

Os trabalhadores da assistência social devem se perguntar quais os efeitos de critérios de acesso muito rigorosos, difíceis de serem cumpridos, das punições que excluem ou do desligamento de um indivíduo ou família fragilizada de um benefício ou serviço. Se este desligamento ou exclusão não aprofundariam a vulnerabilidade dos sujeitos que, tempos depois, voltariam aos serviços numa situação de maior degradação.

Um fato novo na cidade é a formação do Núcleo Estadual do Movimento Nacional de População de Rua. Houve um investimento no sentido da constituição deste sujeito coletivo. Certamente o Centro Pop contribuiu ao assegurar uma sociabilidade “empoderante”, assim como os inúmeros seminários feitos e o apoio do MNPR. Diálogos têm sido feitos com os membros do Núcleo Estadual no sentido de ouvir suas reivindicações, processá-las e dar as respostas possíveis. Eles têm contribuído mediando tensões e conflitos, participando dos debates e pactuações entre os serviços e a população em situação de rua. O reconhecimento e o respeito a este sujeito político levam a um diálogo responsável e construtivo.

Também dialogamos com as associações de moradores, indo às reuniões nos bairros, problematizando o fenômeno das pessoas em situação de rua, explicando o trabalho desenvolvido e buscando alternativas em conjunto. Só com o envolvimento da sociedade e das famílias é possível dar conta desta complexa situação. Os próprios territórios, com suas características e condições, atraem as pessoas e criam estímulos para que elas permaneçam nas ruas.

Vir a Vitória para trabalhar, estudar ou morar faz parte do sonho de muitas pessoas. A cidade tem centralidade econômica e política no âmbito estadual e regional, além de ser uma cidade globalizada. Por meio de seus portos e do comércio exterior relaciona-se com o mundo. Atrai pessoas dos mais diferentes lugares e nas mais diferentes condições que vêm em busca de oportunidades. Para receber pessoas com maior vulnerabilidade, a Semas estruturou uma rede de serviços de proteção social constituída pelo

Centro Pop, abrigos, albergue, casas lares, hospedagem noturna, concessão de passagens de retorno ao local de origem, etc.

Mas não adota a postura de que deve “recolher” e “confinar” todas as pessoas pobres e “desfiliadas” que chegam à cidade. Sua atuação se dá no sentido de prover o atendimento inicial e apoiar o retorno à família e ao local de origem ou a busca de alternativa de vida independente. A cidade não comportaria acolher em abrigos e asilos todos que aqui chegam numa condição de “desfiliação” ou de pobreza extrema ou de transtorno mental, até porque nem todos aceitam esta condição, preferindo preservar sua liberdade. Dissemos que o trabalho com população em situação de rua baseava-se no tripé: Abordagem Social, Centro Pop e Hospedagem Noturna, fazendo todo o esforço para resgatar vínculos familiares e comunitários e evitar o acolhimento na rede de alta complexidade. Insistimos na implantação de uma hospedagem noturna como parte essencial deste tripé, entendendo ser preciso assegurar às pessoas um espaço onde dormir, pois o “sono” é também uma necessidade básica. O que podemos dizer hoje? Os serviços não são suficientes para a demanda e não adianta só Vitória implantá-los, pois eles acabam atraindo mais pessoas para a cidade.

Fomos permanentemente instados a fazer campanhas contra a “esmola”. Não as fizemos. Optamos pela estratégia de discutir o problema em reuniões comunitárias com associações de moradores e outras lideranças. Ali podíamos debater com maior profundidade, e sem simplificações, as causas deste fenômeno, as condutas dos moradores que fortalecem os vínculos das pessoas com o território, as características dos territórios e em que medida estas características atraem e mantêm as pessoas ali – um restaurante que dá comida, um morador que doa um colchão, um comerciante que vende bebida, alguém do território que vende droga ou incorpora as pessoas em situação de rua ao tráfico como repassadores de drogas. Ninguém vai desconfiar de uma pessoa em situação de rua. Numa das praças da cidade estão várias pessoas em situação de rua e todas têm famílias no território. Então, é preciso que todas as forças sociais do território, e as famílias em particular, se unam para resgatar estas pessoas que em sua maioria são usuárias de álcool. Talvez, no futuro, cada região da cidade tenha que ter o seu Centro Pop, já que é grande o número de pessoas que ficam nas praças, bares e calçadas o dia todo fazendo uso de álcool. Há vários núcleos destes na cidade, no interior dos bairros. Por estarem nos bairros têm menos visibilidade.

Somos um país de formação cristã. Em nossa educação, sempre

ouvimos das pessoas de autoridade e de referência, que devemos ajudar o outro, que todos podemos dar e receber algo. Isto nos foi repetidamente afirmado quando crianças e está enraizado em nossa consciência. O risco é de fazer uma campanha que, ao invés de esclarecer e informar, “condene” atos de solidariedade da sociedade, considerando as mensagens rápidas e simplificadoras que muitas vezes utiliza. Não fizemos esta campanha, preferimos intensificar o trabalho de abordagem, de acesso às políticas públicas, de resgate de vínculos e de discussão com a comunidade e com os demais municípios da região metropolitana e do estado. As pessoas muito pobres mudam com frequência (o Cadùnico retrata esta situação) em busca de trabalho, de moradia e de outras condições de vida. Sofrem contínuos “desenraizamentos”, contínuas perdas de seus vínculos, relações e redes de apoio e proteção, sendo necessário que as políticas públicas permitam criar e fortalecer os vínculos sociais de que todos precisamos.

4.7 Os Conselhos Tutelares

O primeiro Conselho Tutelar de Vitória foi implantado em 1996, e, o segundo, em 2006. Em 2010, a lei que criou os Conselhos³² foi reformulada e deu legalidade a mudanças no status dos conselheiros tutelares do município, com melhoria da remuneração, reajuste anual da remuneração equivalente ao dos servidores da Prefeitura, definição de uma regra mais estável de pagamento e concessão de direitos antes não usufruídos, tais como: férias remuneradas, licença maternidade, licença paternidade e outros. Neste sentido, Vitória antecipou-se à lei federal.

Os Conselhos funcionam 24 horas, durante toda a semana, sendo que à noite, em feriados e finais de semana funciona pelo sistema de “prontidão”, em que o conselheiro permanece em casa, mas disponível para atender os chamados se eles forem feitos. Grande esforço tem sido feito no sentido de fortalecer a relação dos Conselhos Tutelares com os Cras e Creas e a rede de acolhimento institucional de crianças e adolescentes da cidade. Em especial, insistimos no fortalecimento da relação com os Creas, na busca dos seus serviços técnicos especializados antes de efetuar qualquer intervenção de

³² Lei que cria os Conselhos tutelares de Vitória: Lei nº 3.900, de 1992; Decreto nº 9.621, de 1995, cria o primeiro Conselho Tutelar; Decreto nº 12.788, de 2006, cria o segundo Conselho tutelar e a Lei nº 7.974, de 2010, que concede direitos aos conselheiros tutelares e revoga a Lei nº 3.900/92. Disponível em www.vitoria.es.gov.br. Link: legislação, decretos e leis

retirada das crianças das famílias. Entretanto, nem sempre os Conselhos Tutelares apoiam sua atuação nesta rede, e, às vezes, desconsideram o processo de acompanhamento que ela vem fazendo e intervêm de forma abrupta na família, retirando as crianças e abrigando-as. Ao abrigá-las, judicializam a situação da família que é uma expressão da questão social.

A sociedade, às vezes, aciona os Conselhos Tutelares por situações que ela mesma pode resolver. As escolas reclamam a intervenção dos conselhos por questões de disciplina, de pequenos conflitos entre crianças e adolescentes, pela demora da família em buscar a criança, por atrasos no horário da entrada, e, se os conselheiros não atendem, passam a ser vistos como órgãos que não funcionam. É uma cobrança grande, para além da sua capacidade e até mesmo de sua competência para resolver. É como se o Conselho Tutelar tivesse um superpoder para resolver todos os problemas, cujas origens são tão profundas. Os Conselheiros estão de “prontidão” durante todo o tempo e as “portas de entrada” da rede de acolhimento também.

Temos observado que casais em processo de separação buscam envolver os conselhos tutelares em suas disputas para obter a guarda dos filhos. Recentemente, a Prefeitura (o município) foi acionada judicialmente por um munícipe que se sentiu prejudicado pela atuação de um conselheiro tutelar.

5 Proteção Social Especial de Alta Complexidade

A proteção social especial de alta complexidade é voltada para os que romperam vínculos familiares e comunitários e estão em situação de abandono. Cabe ao Estado, garantir-lhes proteção social por meio do acolhimento institucional, familiar, em repúblicas e outros, de que são exemplos concretos, as casas lares, albergues, asilos, repúblicas monitoradas, alojamento de famílias, mas também as famílias acolhedoras e as famílias extensas.

A assistência social no Brasil começa pela alta complexidade, muito baseada no paradigma da segregação, do confinamento, do rompimento de vínculos familiares, que teve vigência entre nós até bem pouco tempo e deu origem a instituições tais como asilos, orfanatos, abrigos e outros. Estas foram, historicamente, estratégias de atenção aos pobres no país. São entidades que nascem da iniciativa de grupos religiosos e da elite local que, depois, buscam o apoio financeiro do poder público para manter-se.

A relação público-privado predomina neste nível de complexidade, por meio das parcerias com entidades e organizações de assistência social, que tem uma tradição de autonomia e ainda estão pouco integradas aos demais níveis de proteção do Suas.

Esta rede de alta complexidade tinha dois abrigos para crianças e dois para adolescentes, organizados por faixa etária e sexo, um abrigo para pessoas em situação de rua, uma casa lar para pessoas em situação de rua com transtorno mental, um albergue para migrantes pobres que vêm a Vitória ou passam pela cidade em busca de trabalho. O abrigo tinha uma abordagem que ia às ruas em busca de pessoas elegíveis ao serviço.

O município financiava os serviços, mas não tinha muita interferência na gestão, não era um ator muito relevante. Muito lentamente a equipe da Semas foi construindo seu lugar nesta rede. O isolamento e o funcionamento autárquico dos serviços, o papel exclusivo de financiador dos serviços, com pouca ou nenhuma influência na gestão, foram sendo superados e o município assumiu mais o princípio legal da “primazia da condução da política” no seu âmbito e da gestão compartilhada.

5.1 Acolhimento institucional de crianças e adolescentes

Desde que assumimos a gestão, a equipe intensificou os encontros, as visitas e as reuniões com os abrigos existentes, melhorou o financiamento dos mesmos e assegurou a contratação de equipes técnicas de referência tal como já colocavam as normativas, modificou os termos dos convênios, intensificou o debate público acerca do acolhimento institucional por meio de seminários, estimulou a participação dos usuários nas avaliações dos serviços, colocando em prática o protagonismo do usuário-cidadão, princípio estruturante do Suas.

No final do ano de 2005, foi feita uma avaliação nos abrigos e as crianças e adolescentes foram estimulados a falar do que mais gostavam e do que menos gostavam nos abrigos. E os “castigos” compareceram como resposta predominante do que elas menos gostavam. Esta questão, e outras que fomos conhecendo, desencadearam debates intensos e construtivos entre as equipes que geraram muitas mudanças.

O município passou de quatro para sete espaços de acolhimento, sendo cinco abrigos, uma casa de passagem e uma casa lar. Quando assumimos, além dos quatro abrigos mencionados, havia a demanda de uma casa de

passagem; também havia uma casa mantida por um grupo de voluntárias que acolhia crianças de zero a seis anos, mas com poucos recursos e sem estrutura para garantir os cuidados devidos. Havia também um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) assinado com o Ministério Público para implantação da casa de passagem.

Fizemos movimentos no sentido de implantar esta casa, melhor definida hoje como “porta de entrada” da rede de acolhimento. Desapropriamos um imóvel em Bela Vista, região de Santo Antônio, mas não conseguimos implantar a casa porque a comunidade se organizou e impediu a sua implantação. Numa reunião com a comunidade, fomos duramente questionadas e os moradores da rua manifestaram-se contra a implantação do equipamento, pois isto geraria insegurança no bairro, representaria ameaça para os moradores. Também se articularam com os vereadores que não aprovaram a suplementação orçamentária para pagar a desapropriação enquanto não foi alterada a destinação do imóvel. Sentimo-nos sozinhas, sem força política suficiente para levar o projeto ao fim. Mudamos a destinação do imóvel e no local foi implantado o Cajun de Bela Vista.

Tempos depois desapropriamos outro imóvel no mesmo bairro, auxiliados pelo presidente da associação de moradores, onde está em construção a casa de passagem, cujo funcionamento inicial criou muitas tensões – em função de receber adolescentes em crise de intoxicação pelo uso de drogas embora lá não fosse o espaço adequado, por receber adolescentes ameaçados de morte em bairros vizinhos, situação existente ainda hoje. A casa recebe adolescentes ameaçados de morte de outros municípios, inclusive do interior do estado. Em função destas situações e também pelo fato de ser uma das portas de entrada do sistema onde os acolhidos chegam revoltados e agressivos, a casa é sempre um espaço de grande tensão. Já tivemos que transferir crianças e adolescentes de um abrigo para outro, no meio da noite, por medo de ameaças do tráfico a uma adolescente abrigada ameaçada de morte no seu bairro.

Percebendo dificuldades no funcionamento dos abrigos, dentre elas a persistência da separação de grupos de irmãos, além de outras situações que mereciam uma reflexão coletiva, foi realizado o I Seminário sobre Abrigos, em 2006, com o entendimento de que o debate teórico, feito publicamente, com a participação de estudiosos respeitados, era mais eficaz para mudar a cultura dos abrigos do que supervisões verticais e controles burocráticos. No ano seguinte, foi feito o segundo seminário e, já no terceiro ano, em 2008, mudamos

para o Seminário Municipal sobre Convivência Familiar e Comunitária. No III Seminário, em 2010, foi formada uma comissão para elaborar o I Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária que foi entregue oficialmente ao Concav ao final do V Seminário em 2012. A elaboração do Plano gerou sinergia, participação e comprometimento das entidades e órgãos públicos. Foi um recurso de mobilização, integração e fortalecimento dos atores em defesa da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. O plano traz novas propostas e uma delas é que a saúde trabalhe com a grávida (adolescente, sobretudo), no pré-natal, se ela deseja ficar com o bebê ou se quer dá-lo em adoção, que este espaço de escuta e diálogo seja criado no pré-natal, evitando processos ilegais de adoção, abandono ou retiradas abruptas da mãe.

Também fizemos uma resolução conjunta entre Comasv e Concav sobre acolhimento institucional de crianças e adolescentes onde reafirmamos o princípio da convivência familiar e comunitária, reiteramos diretrizes das várias normativas e introduzimos algumas idéias novas, tais como, a reserva de cota no programa Adolescente Aprendiz para adolescentes acolhidos em abrigos, proposta que vem sendo implementada. Outra proposta foi a de fazer uma poupança com percentual dos recursos repassados pelo município para crianças abrigadas por longo tempo, uma proposta que precisa ser regulamentada por nova resolução dos conselhos.

O ano de 2012 está sendo fechado com menos crianças e adolescentes abrigados, o que se deve às audiências concentradas, ao subsídio financeiro à família extensa, à capacidade técnica das equipes dos abrigos, da Semas e do Juizado. É possível repensar a rede, quem sabe reduzir o número de abrigos ou reordenar os espaços, definindo melhor o papel de cada um na rede, o papel das portas de entrada, dos abrigos, das casas lares e repúblicas e os patamares de financiamento municipal. Há novas demandas na cidade, que demandam novos serviços. Uma delas é o número de adolescentes grávidas usuárias de crack nas ruas. Outra, é projeto de estímulo à “maternagem” no abrigo de 0 a 6 anos, criando as condições para que as mães permaneçam com seus filhos no abrigo por períodos estabelecidos, criando e fortalecendo vínculos.

5.2 Acolhimento Institucional de Adultos

A Rede de Acolhimento Institucional de Adultos inclui um abrigo, duas casas lares, um albergue para migrantes, uma hospedagem noturna, dois alojamentos para famílias cujas residências estão em risco. A implantação

de uma república articulada ao abrigo está sendo planejada. Mas esta é uma rede que não pode crescer. Deve ser reduzida.

Estão acolhidos no abrigo pessoas com transtorno mental, idosas, acamadas, cadeirantes, boa parte delas vindas das ruas, de hospitais ou de suas casas onde estavam em situação de abandono. Estamos nos tornando uma retaguarda de hospital. A convivência do abrigo com a comunidade é contraditória: tem apoio de alguns e a resistência de outros. Já com as casas lares, que acolhem pessoas em situação de rua com transtorno mental, é diferente. Elas têm aceitação nos bairros onde se localizam. Os usuários integram-se plenamente à comunidade, recebem visitas, frequentam o comércio local, participam de festas da igreja e tem uma vida normal.

Um aspecto comum a estes espaços é a resistência dos moradores à sua implantação. Todos concordam que as pessoas merecem ser protegidas, mas em outro bairro. Ou podem ficar no bairro, desde que confinadas no espaço. No abrigo é permitida a saída dos usuários para conviver com amigos da comunidade, mas pactua-se o tempo que ficarão na rua e a abstinência da bebida, numa perspectiva de redução de danos. Mas, às vezes, voltam embriagados, fazem confusão no portão e aí a reclamação é imediata. O usuário do abrigo, assim como a população em situação de rua, é sempre associado à insegurança, à violência, ao que de ruim acontece no território. As equipes buscam as forças do bairro, em especial o pároco, para ajudar a superar resistências de lideranças e moradores que costumam recorrer ao Ministério Público, à Ouvidoria da Prefeitura, aos vereadores para reclamarem da situação. Temos tido dificuldades em todos os bairros onde implantamos estes equipamentos, pois algumas pessoas que não aceitam abrigamento ou por falta de vagas ficam em grupos em ruas ou praças próximas. Isto é motivo para que a comunidade se mobilize contra o equipamento, alegando que ele atrai estas pessoas desconhecidas para o bairro e rompe com o equilíbrio do mesmo.

Outra característica é que todos os espaços estão cheios, raramente alguém sai, as pessoas estão envelhecidas, adoentadas e não se tem informações sobre a família. São poucos os casos em que se consegue localizar familiares e, mais raro ainda, que o usuário volte a conviver com eles. Há casos em que a equipe leva anos para identificar e localizar a família de um usuário. Chega a ela depois de reunir vários fragmentos de lembranças e de falas dos usuários e de fazer contatos com serviços das cidades. Quando encontra, leva o usuário de volta, mas tempos depois ele está de novo nas ruas. Tivemos, neste período,

situações de idosos perdidos na cidade que o Seas encontrou e localizou a família.

Vários usuários recebem o BPC, mas o benefício é pequeno para quem quer se manter autonomamente, morando numa república, pensão ou quarto, mas é muito para quem fica no abrigo. O dinheiro sobra e fica na poupança dos usuários. Alternativas estão em estudo e uma delas é implantar uma república com aqueles que têm maior autonomia.

A prioridade não é o acolhimento institucional, pois a institucionalização reduz a capacidade de iniciativa e de autonomia dos indivíduos. Busca-se superar esta limitação estrutural do acolhimento institucional estimulando o protagonismo dos usuários, sua participação nas reuniões de avaliação, no planejamento, nas negociações e pactuações nem sempre respeitadas, mas sempre rediscutidas e refeitas.

Também temos apoiado técnica e financeiramente a Sociedade de Assistência à Velhice Desamparada³³, repassando mensalmente parte dos recursos necessários à manutenção do asilo, que foi criado há 70 anos e que acolhe em torno de 85 idosos, um terço deles acamados. Há um esforço no sentido de que os idosos sejam de Vitória (pois metade deles é de outros municípios), e há também um ensaio do que poderá ser o vínculo Suas. Entretanto, para o vínculo pleno, a entidade deveria ser municipalizada, no sentido de receber idosos só de Vitória e a porta de entrada para o asilo deveria ser a proteção social especial, além do financiamento público, o que não é hoje. Este nível de articulação está em construção.

A política de proteção social especial de alta complexidade aos idosos deve ser municipalizada, pelo menos um pouco mais do que é hoje. Não se discute isto. Vitória recebe idosos de outros municípios e famílias de Vitória colocam seus idosos em instituições de municípios vizinhos, fragilizando ainda mais os vínculos familiares. Há uma grande demanda para acolhimento de idosos³⁴ e pressão pela implantação de Centro Dia. Entendemos que a implantação de um Centro Dia deve ser precedida de análises e respostas a muitas interrogações: é um só? qual a capacidade de atendimento? qual é a demanda da cidade? atenderá toda ela? teremos então vários centros? Se não, como selecionar entre tantos idosos que precisam? será governamental ou não governamental?

Conhecendo os limites desta proposta em muitos sentidos, defendemos a implantação uma rede descentralizada de cuidados por

³³ Mantém o Asilo dos Velhos, localizado na Ilha de Monte Belo, em Vitória.

³⁴ Segundo o Serviço Social do Asilo, 145 idosos elegíveis buscaram o asilo que não pode recebê-los por falta de vaga.

meio do credenciamento público de entidades, nos territórios, para receber pequenos grupos de idosos durante o dia ou parte dele, com retorno à família ao anoitecer. Estando no território, a família acompanha mais de perto a vida de seu idoso. Por outro lado, é possível disseminar mais os CCTIs na cidade que já recebem idosos com dificuldades que convivem com idosos saudáveis, num ambiente alegre e movimentado. O Centro Dia pode ter até um lugar dentro desta rede, mas sozinho ele não dá conta da demanda de idosos com limitações da cidade.

5.3 Acolhimento Familiar

O acolhimento familiar vem se revelando uma possibilidade, significando que ainda há solidariedade e preocupação com o outro no espaço urbano, visto como um espaço frio, individualista, competitivo e incapaz de construir relações solidárias. Entrou na agenda da política social e vem sendo potencializado pelo município com recursos, acompanhamento das famílias, capacitação, formação de redes com encontros, reuniões e participação em debates com o objetivo de fortalecer cada vez mais a capacidade de cuidar e proteger destas famílias.

Programa Família Acolhedora

Defendemos com o vigor possível a convivência familiar e comunitária e buscamos alternativas para viabilizá-la. O investimento inicial foi para implantar o Programa Família Acolhedora. Visitamos algumas experiências, organizamos seminários municipais, estudamos a literatura e as regulações existentes sobre o tema, participamos de seminários em outros estados, estreitamos relações com o Grupo de Trabalho Nacional Pró- Convivência Familiar e Comunitária de forma que alguns de seus componentes tornaram-se referência para nós e têm sido nossos principais interlocutores.

Foi também uma longa discussão com o Juizado da Infância e Juventude de Vitória para definir aspectos jurídicos do programa. Finalmente o anteprojeto de lei foi encaminhado ao Legislativo municipal e aprovado³⁵, o que nos permitiu lançar o programa em outubro de 2006.

As famílias acolhedoras passam por uma seleção rigorosa, são

³⁵ Lei nº 6.708, aprovada em 23 de outubro de 2006.

entrevistadas, participam de capacitações e reuniões com a equipe técnica. O programa remunera as famílias acolhedoras por criança acolhida. São famílias simples, de origem popular, com grande capacidade de cuidar e de dar afeto às crianças. Acolhem grupos de irmãos e isto foi uma conquista civilizatória para a cidade (Vitória tem hoje 12 grupos de irmãos acolhidos em todas as formas de acolhimento). O período de acolhimento é de um ano e meio, podendo se prolongar, dependendo da situação e com a devida justificativa da equipe técnica e decisão do Juiz. Os vínculos entre as crianças e as famílias acolhedoras se mantêm mesmo após o acolhimento ser encerrado. Com isto, enriquece-se a rede de apoio e sociabilidade das famílias de origem e das crianças e adolescentes acolhidos. Numa conferência municipal dos direitos da criança e do adolescente, uma adolescente abrigada perguntou publicamente a quem ela visitaria quando deixasse o abrigo?

Estas famílias não estão sós. Formam uma rede com encontros e reuniões onde dão seus depoimentos, contam suas histórias de vida, realizam trocas, obtêm reconhecimento público, acesso a novas informações que permitem novos engajamentos, ampliando ainda mais seus horizontes e possibilidades. Mas esta dimensão das famílias como sujeito coletivo, como rede, pode ser mais potencializada, no sentido da sua maior participação na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Subsídio Financeiro à Família Extensa

Por volta de 2009, aumentou muito a demanda por vagas em abrigos de crianças e adolescentes, por razões diferenciadas. Para crianças de zero a seis anos, pelo fato de muitas mães fazerem uso de crack. Para adolescentes, em função de ameaças de morte em seus bairros e também pelo uso de drogas. A cada semana chegavam novas crianças e adolescentes retiradas de suas famílias, de forma que os abrigos começaram a ficar superlotados, descumprindo resolução do Concav que regula o número de crianças nos abrigos.

O que fazer diante de abrigos cheios, da pressão por acolhimento institucional e da diretriz de não implantar mais abrigos, de “não fazer mais do mesmo”, de buscar novas alternativas que privilegiassem a convivência familiar e comunitária? Em nossos debates com os abrigos, foi colocado que um percentual pequeno (10%) de crianças eram adotadas, adoção nacional e internacional. Por outro lado, muitos adolescentes (35%) voltavam para

suas famílias naturais ao completarem dezoito anos, mesmo com o poder familiar retirado. E, pior, voltavam sem vínculos afetivos construídos. Também ocorria de avós ou outro familiar manifestarem desejo de ficar com a (s) criança (s), mas de não terem condições econômicas para mantê-las.

Também foi relatado o sofrimento das crianças ao chegarem ao abrigo, a tristeza, a depressão, o tempo que permaneciam na cama, sob cobertas, sem disposição para interagir com as outras. Os profissionais relatavam o seu próprio sofrimento diante de cenas em que as crianças afagavam o rosto da mãe, quando da visita, pedindo que elas não chorassem. A criança adoce nos abrigos e uma das razões é a tristeza, a depressão pela separação da família. E a equipe também, por assistir cotidianamente o sofrimento da criança e da família.

Ao mesmo tempo, os profissionais dos abrigos fazem uma imersão profunda na história familiar, buscando alternativa para manter a criança na família. Para eles, na família pode haver violação e vínculo afetivo ao mesmo tempo. E, se há vínculo, quer dizer que a dinâmica familiar é capaz de produzir afeto também. Nela há algo de positivo que pode ser resgatado e potencializado. O que produz mais dano? Ou, o que é mais violento? Deixar a criança na família ou retirá-la?

Neste contexto de muita pressão por vagas e das possibilidades representadas pela família extensa foi aprovada lei, autorizando o município a conceder subsídio financeiro a membros da família extensa para cuidar da criança retirada de sua família nuclear. Tempos depois, e com base em muita discussão com o juizado da Infância e da Juventude, a lei aprovada pelo Legislativo municipal foi regulamentada por decreto do prefeito³⁶. Em pouco tempo de vigência, doze crianças já foram incluídas em sete famílias de tios e avós (com grupos de irmãos não desfeitos), a um valor médio mensal de R\$ 400,00 por criança. A capacidade inicial do programa é de 32 vagas, o equivalente a dois abrigos. O programa vem sendo monitorado e avaliado permanentemente pela equipe, inclusive para efeito de ampliação das vagas mais tarde, se ele for validado e consolidado como alternativa de convivência familiar e comunitária.

Há o entendimento de que esta criança está reintegrada à família e não passa mais pelas audiências concentradas. Esta alternativa também tem a seu favor a rede socioassistencial implantada em Vitória que acompanha tanto a

³⁶ Lei nº 8.173, de 21 de outubro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 15.373, de 28 de maio de 2012.

família extensa quanto a família de origem. O fato do Creas ter a atribuição de acompanhar a família de origem, desta família não ser proscrita após a perda do poder familiar, é um ganho civilizatório proporcionado pelo Suas.

Que razões levaram à criação do Subsídio Financeiro à Família Extensa? Economia para o município, humanização do atendimento à criança e ao adolescente, fortalecimento dos vínculos da criança com o seu grupo social, diversificação das estratégias de enfrentamento às situações de abandono e negligência de crianças e adolescentes, superação de uma visão elitista-higienista das famílias das classes populares vistas historicamente como incapazes, promíscuas, pouco amorosas e outros adjetivos registrados na literatura e redução do número de crianças que entram e permanecem no abrigo por longo tempo.

Um fato nos chamou a atenção para a importância do Subsídio Financeiro à Família Extensa e foi determinante para a sua proposição. Uma avó queria assumir a guarda de dois netos, de quatro e seis anos, pois os pais, muito jovens, iriam perder o poder familiar de seus dois filhos. Se a avó conseguisse vagas em creche para as crianças ela poderia assumir a guarda das duas, pois poderia continuar trabalhando. Do contrário, não tinha como mantê-las e elas iriam para o abrigo. Se colocássemos essas crianças em abrigos, cada uma custaria ao município R\$ 2.665,89 mês (custo aproximado mês por criança no abrigo de zero a seis anos à época do estudo). Então, por que não apoiar financeiramente a avó para que ela pudesse cuidar das crianças?

Algumas pessoas indagaram: se a avó não foi capaz de cuidar da filha, vai dar conta dos netos? Consideramos que o acompanhamento, o acesso à renda, aos serviços públicos, o apoio das redes locais podem definir outra trajetória para estas famílias. Teremos que reinventar métodos e estratégias para lidar com a proximidade e a convivência com a família de origem, o que é um desafio mas um ganho civilizatório.

Superar o acolhimento institucional como única forma de enfrentar o “abandono” de crianças é um dever político de todos que atuam na atenção à criança. Venâncio (1999), afirma que as Rodas de Expostos, principais instituições de proteção à criança até o século XIX, foram instaladas com o objetivo de inibir o recurso à assistência, pois implicava uma forma brutal de separação de mães e filhos e que o enfeitamento era visto como imoralidade dos povos e falta de amor dos pais. A firma, ainda, o autor:

Em diversos lugares, durante o século XVIII, procurou-se expandir o alcance da assistência. As estratégias utilizadas

eram, porém, bastante diferenciadas. No sistema espanhol, o auxílio público criava condições favoráveis à dissolução dos laços familiares nas camadas populares, ao passo que nas cidades francesas e italianas os pobres, com famílias estruturadas (segundo o padrão da época), não precisavam enjeitar os filhos para que fossem socorridos. Cabe agora perguntar qual tendência foi seguida pelos legisladores portugueses envolvidos na reforma do serviço de assistência [...] nas demais localidades lusitanas, o auxílio indiferenciado foi regra [...] segundo a lógica subjacente às leis portuguesas, não havia, portanto, muito sentido em diferenciar os pobres com família dos sem família, pois viver em precárias e frágeis estruturas familiares era uma condição da pobreza. Em razão disso, não deveria haver formas de socorro infantil diferenciadas (VENÂNCIO, 1999, p.33).

Concluindo, implantar uma rede de instituições para acolher crianças “enjeitadas” foi uma opção política feita pelo Brasil em determinado momento de sua história, em detrimento do apoio às famílias para que elas cuidassem de seus filhos. Neste momento, o país trilha outro caminho que é o de fortalecer as estruturas familiares para que as crianças possam nelas permanecer. Numa democracia de massas como a que se vive hoje, no Brasil, com trabalho, melhoria do salário mínimo, transferências de renda e inclusão social de grande contingente da população, o acolhimento institucional como única alternativa é algo anacrônico.

No espaço da autonomia do Suas, dos demais serviços públicos da rede e do Conselho Tutelar, deve-se atuar o mais possível na esfera social para evitar o acolhimento institucional. Segundo os conselheiros tutelares, os técnicos da assistência social e de outras políticas públicas, em seus relatórios, recomendam muito a colocação das crianças em abrigo, não indicando nada de positivo na família, não apontando possibilidades de permanência na família.

Temos visto uma crescente judicialização dos problemas sociais ou das “manifestações da questão social” e sempre se quer respostas rápidas, imediatas, inclusões em serviços com tempo estabelecido, o que nem sempre é possível, pois trabalhamos com sujeitos que pensam, tem desejos e decidem. O que significa a judicialização no campo da assistência social? Qual a natureza desta política? O que a faz diferente das demais políticas? A condição de pobreza e as diversas violações de direitos que podem vir associados a

ela, resulta de séculos de exclusão social e de ausência de cidadania – são expressões da questão social que tem raízes estruturais – e a sua superação é processual, histórica e resulta das lutas e da atuação política dos atores sociais.

Outro aspecto relevante é que, agora, a família de origem é acompanhada pelo Suas. Antes, o seu filho era retirado, colocado em uma instituição ou adotado e a família de origem não era levada em conta. O que lhe aconteceria após a perda do filho não era objeto de preocupação das instituições. Hoje, ela deve ser acompanhada pelos Creas, e, com a família extensa, não parece que ela terá que manter distância, romper vínculos com a criança, a não ser em situações especiais definidas pelo Juiz. A família extensa, a criança e a família de origem serão acompanhadas e, em algum momento, a mãe ou os pais poderão dar conta de seus problemas e seguir a vida juntos sem a ruptura brutal que a destituição do poder familiar significa. Recentemente ouvimos numa palestra que a adoção não pode ser uma política pública e muito menos uma alternativa para enfrentar a pobreza do país³⁷.

As audiências concentradas para analisar a situação das crianças, feitas nos abrigos, pelo Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Defensoria Pública, instituições que acolhem e representantes das políticas públicas municipais começam a surtir efeitos. A primeira e a segunda rodadas das audiências concentradas não resultou em muito retorno de crianças à família, mas a terceira rodada, realizada no primeiro semestre de 2012, teve um resultado que deixou a equipe da Semas animada e esperançosa. A quarta rodada está em curso.

Estimulamos e apoiamos a formação de um Grupo de Apoio à Adoção em Vitória. Ele se reúne numa sala cedida pela Escola de Medicina da Santa Casa de Misericórdia (Emescam). Mas precisa de parcerias mais efetivas para se fortalecer como espaço de apoio às famílias, antes e depois da adoção. Vemos como um ganho social e político a formação deste grupo, na medida em que ele é também um espaço de reflexão das famílias sobre os mitos, medos e inseguranças relacionadas à adoção e que podem fazer uma interlocução qualificada com as políticas públicas, com o poder judiciário e com a sociedade.

³⁷ Prof. Dra. Lygia Santa Maria Ayres, doutora em Psicologia Social e Professora Adjunta da Universidade Carioca. Participação na Mesa Redonda “Novos vínculos afetivos para a criança e o adolescente: refletindo sobre adoção, adoção tardia e apadrinhamento familiar”, no V Seminário Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, realizado em Vitória, em 10 de outubro de 2012.

Há muito que estudar e desvelar na alta complexidade, que lançar luzes nos recantos sombrios das práticas que a história naturalizou.

6 Gestão da Assistência Social

A gestão é um campo que foi se constituindo aos poucos e não está inteiramente formado ainda na Semas. Ela dá sustentação ao Suas, reúne ações que permitem avanços e consolidação do sistema. Há ações que ainda precisam ser implementadas, outras que estão apenas anunciadas e outras que precisam ser fortalecidas, tais como vigilância social, formação continuada, orçamento, gestão do trabalho, parcerias, vínculo Suas, informações sobre a rede socioassistencial privada, além de outros.

A gestão organizou o Centro de Documentação e Memória, selecionou os documentos de acordo com o seu valor histórico, organizou-os, disponibilizou-os para consultas, com o objetivo de preservar a memória da Secretaria e servir de fonte de consulta para pesquisas.

Também recebe, organiza e distribui as publicações do Suas, as leis, resoluções e demais normativas. As publicações do MDS tem tido papel importante na divulgação do Suas, na formação continuada, ao colocar os servidores em contato direto com os textos das normativas e na apropriação e aprofundamento dos conteúdos do Suas.

6.1 Vigilância Socioassistencial

A vigilância socioassistencial é uma área nova que está em construção pelos milhares de trabalhadores e gestores da assistência social no país. Ela está na Loas, no art. 2º, II, como objetivo, e no art. 6º - A, parágrafo único, como instrumento das proteções, associada à identificação das situações de vulnerabilidade das famílias e seus agravos nos territórios³⁸

O primeiro movimento no sentido de estruturar a vigilância social, foi a organização, em 2005, de um Núcleo de Informações com a responsabilidade de produzir e sistematizar informações necessárias à gestão

³⁸ Art. 2º – A Assistência Social tem por objetivo: II – A vigilância socioassistencial que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. (redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011); Art. 6º - A - Parágrafo único – A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. (incluído pela Lei nº 12.435/2011).

da assistência social³⁹. Juntamente com cada gerência, e por meio de um servidor de referência chamado “elo”, este núcleo elaborou instrumentos de registro de dados e fichas de usuários que os serviços deveriam preencher e encaminhar mensalmente. Na reforma de 2006, este núcleo informal tornou-se a Coordenação de Vigilância Socioassistencial (CVS) vinculada à Gerência de Vigilância Social, Convênios e Contratos, depois Gerência de Gestão da Assistência Social. Quando estes instrumentos ficaram prontos, reunimos todos eles no chamado Sistema de Informações Socioassistenciais (Sisa) criado oficialmente por meio de portaria.

O ato de instituição do Sisa estabeleceu que ele deveria ser implementado e avaliado no fim de um ano. Algumas gerências conseguiram, mais que outras, fazer os registros e encaminhar as informações à CVS. No seminário de avaliação, houve uma queixa geral pela quantidade de instrumentos, do volume de informações solicitadas, questionou-se a necessidade das mesmas, do tempo gasto no preenchimento, da falta de servidores para fazer tal trabalho. Mas também havia pouca clareza conceitual entre os servidores, o que levava a uma coleta pouco confiável dos dados. O clima tenso do seminário de avaliação não nos fez regredir na proposta. Continuamos trabalhando com os setores que conseguiam preencher os formulários e insistindo com os demais. Depois percebemos que este é um problema de todos os municípios. Nem todos reconhecem a importância da informação para a gestão e não se engajam na sua produção. Também é muito recente o debate sobre avaliação de políticas públicas e menor ainda o preparo técnico das equipes para fazê-la. Temos trabalhado a idéia de que o monitoramento das ações deve ser uma conduta cotidiana, incorporada ao modo de ser dos profissionais.

Um segundo movimento foi junto ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória (Condevit). Incomodava-nos o fato de termos um Cadastro Único com grande volume de informações sobre as famílias e não podermos ter acesso a estas informações de forma sistematizada e até territorializada. Participamos de algumas reuniões com as demais prefeituras da Grande Vitória e o Instituto Jones dos Santos

³⁹ A Vigilância Socioassistencial fez estudos importantes para conhecer os serviços, dimensionar pessoal e orientar mudanças. Realizou, em 2006, o “*Estudo sociofinanceiro do abrigo para população adulta de rua*”; em 2007, o “*Estudo social da rede de prestação de serviços às pessoas com deficiência*”; e, em 2009, o “*Diagnóstico de recursos humanos*”, levantando o quadro de pessoal da Semas, independente do vínculo.

Neves, órgão de planejamento do Governo Estadual. Em decorrência desta articulação, o Instituto adquiriu o Gestão Estratégica de Políticas Sociais (Geps), *software* que permite a leitura dos dados do CadÚnico e o acesso a dados socioeconômicos territorializados das famílias. Hoje, várias Secretarias do município têm acesso ao sistema e aos dados.

Um terceiro movimento foi da Gerência de Atenção à Família que contratou, com recursos do IGD, um analista de sistemas para desenvolver o Sigaf, com base nos formulários desenvolvidos pelo Núcleo de Informações (CVS). O sistema iniciou com um cadastro de famílias, concessão de benefícios e uma folha de pagamentos. Hoje, ele evoluiu e vem sendo construído por uma equipe técnica de quatro analistas, assistentes sociais, sociólogos e psicólogos em diálogo constante com os trabalhadores e gestores da Semas.

Tornou-se o SigafWeb para dar conta dos avanços de qualidade tecnológicos, éticos, gerenciais e políticos. O sistema anterior era um *software* desktop, instalado em cada Cras, que não conseguia comunicar-se com o banco de dados de outros Cras. O novo sistema é um aplicativo online, que permite mobilidade e comunicação instantânea entre as unidades da Semas, para qualificar o atendimento ao munícipe usuário dos serviços e aos trabalhadores. Nele há um cadastro da família e do munícipe, o prontuário, a agenda do trabalhador e da unidade, a folha de pagamentos e a área de gestão.

Atualmente o Sigaf funciona em todos os Cras e outros serviços o acessam para consulta enquanto suas partes ficam prontas para atendimento. Secretarias parceiras também vêm utilizando este aplicativo para conceder benefícios sociais e agilizar processos de pagamento, reduzindo burocracia e recursos.

Estamos caminhando no processo de construção da Vigilância Social, num diálogo com as várias gerências da Semas, com outros municípios, estados e MDS. Estamos agregando novas unidades ao Sigaf como a que permitirá ter informações sobre os trabalhadores da assistência social e sobre as famílias atendidas nos Creas. O propósito é colocar o sistema em toda a rede do Suas, articulando virtualmente todos os serviços que compõem o sistema. Para isto, o processo de construção do Sigaf não pode parar.

Com base nos dados do CadÚnico, a CVS organizou um perfil das famílias, por territórios, para subsidiar as análises e o planejamento dos Cras, dos Creas e demais serviços do Suas. O título é “Perfil de Vulnerabilidade Social do Município de Vitória – 2011”, disponível em www.vitoria.es.gov.br.

Pensamos na necessidade e importância de construirmos indicadores

tais como: o número de crianças que sofreram abuso sexual por 1.000 crianças; o número de crianças acolhidas por 1.000 crianças; o número de idosos que sofrem violência por 1.000 ou 10.000 habitantes. Consideramos também necessário definir o indicador aceitável (ou não), inclusive para reivindicar políticas de proteção e até mesmo para nos posicionarmos diante de outros órgãos.

6.2 Gestão do Trabalho

A Semas tem ainda um número pequeno de trabalhadores efetivos, não obstante a realização de concursos e a nomeação de muitos assistentes sociais, psicólogos, técnicos esportivos, nutricionistas e outros profissionais. Em 2007, tínhamos 79 servidores efetivos, e, em outubro de 2012, temos 138 (143 com os servidores cedidos)⁴⁰, um crescimento gradativo e sustentável, mas insuficiente para fazer funcionar o Suas na sua totalidade. A alternativa encontrada para implantar e viabilizar o funcionamento do Suas, com todos os serviços que o integram e no tempo necessário, foi a contratação do pessoal no âmbito das parcerias.

Tem havido uma alta rotatividade entre os profissionais da assistência social, que fazem concursos para instituições que oferecem vencimentos mais altos e carga horária de seis horas diárias. Estamos sempre alcançando uma situação mais satisfatória com as nomeações e perdendo-a no momento seguinte com os pedidos de exoneração. Há, também, uma prioridade para as políticas de educação e saúde, cujos servidores são efetivos na sua quase totalidade e o limite colocado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As demais políticas, no tocante a pessoal, vão avançando na medida do possível, num equilíbrio entre demandas de pessoal, receita do município e limites da LRF.

Não obstante os limites apontados, tivemos outros avanços significativos e, um deles, para além dos concursos e das nomeações, foi a criação das funções gratificadas para coordenadores de Cras (12) e Creas (4), permitindo a nomeação de servidores efetivos para os cargos e aprofundando o caráter público-estatal dos equipamentos. A nomeação destes coordenadores foi feita com base numa seleção pública interna, com inscrição aberta a todos

⁴⁰ Dados da Semas/SE/EAF, de 30 de outubro de 2012. Temos ainda contratos temporários, cargos comissionados e estagiários.

os profissionais efetivos de nível superior da Semas. Hoje temos assistentes sociais, psicólogos e técnicos desportivos coordenando Cras e Creas. Está em discussão um mecanismo de avaliação da função de coordenador. O plano de cargos, carreiras e salários dos trabalhadores da Semas é o da Prefeitura em seu conjunto, muito limitado nos estímulos e gratificações para compensar situações de insalubridade e periculosidade que marcam o trabalho na Secretaria.

Outra conquista foi a nomeação de assistentes sociais com os recursos dos pisos fixos de proteção repassados pelo FNAS ao município, conforme prevê a Loas acrescida de novos artigos por meio da Lei nº 12.435, de 2011. Neste momento estamos aguardando a realização de novo concurso para profissionais da área.

Chegamos a pensar na constituição de uma Comissão do Trabalho, menos formal do que a Mesa de Negociação prevista na política, para discutir as questões do trabalho vivenciadas pelas diferentes equipes que não têm outro espaço para apresentar demandas e elaborar e propor alternativas a não ser no espaço da relação com coordenadores e gerentes. Embora esteja prevista na política, e sua implantação tenha sido proposta na última Conferência Municipal de Assistência Social de Vitória, a Mesa de Negociação não foi ainda implantada, pois não temos amadurecimento institucional, nem força política suficiente para uma tarefa tão complexa.

6.3 Formação Continuada

A formação continuada foi uma área que se desenvolveu muito e o fez por meio de um curso básico, introdutório ao Suas, e cursos de aprofundamento de temáticas relacionadas às diretrizes e eixos estruturantes do Sistema. Após formatar o módulo introdutório da política de assistência social e do Suas, passamos a ministrá-lo a todos os trabalhadores da área, governamentais, não governamentais, conselheiros de vários conselhos, dirigentes e outros atores que atuam no campo da assistência social. O objetivo foi o de fazer uma formação básica para todos, difundir os princípios, diretrizes e conceitos básicos que orientam a política e a organização do Suas. Mais de 1.000 servidores fizeram o módulo introdutório que agora é ofertado com menos regularidade, uma turma por semestre. O curso é feito em parceria com a Escola de Governo de Vitória (EGV) e tem sido frequentado, inclusive, por servidores de outras secretarias.

Além deste módulo básico, foram realizados cursos de curta duração com conteúdo mais aprofundado sobre família, territórios, convivência familiar, laudos e pareceres, além dos vários seminários que cada área promoveu anualmente, dos cursos à distância promovidos pelo MDS e das participações em encontros e seminários nacionais, regionais e estaduais.

Implantar os serviços do Suas, fazer a gestão cotidiana do sistema durante todos estes anos, nos deu condições de elaborar um projeto de pós-graduação lato sensu em Gestão da Assistência Social que deverá ser licitado em breve e que deverá ser implementado a partir de 2013, com 360 horas e duração de um a dois anos. É necessário fazer formação de maior fôlego e consistência, apesar da rotatividade dos servidores. Investir na formação dos gestores da assistência social ajuda a melhorar o desempenho das demais políticas nos territórios, elevando a gestão pública a outro patamar de efetividade.

6.4 Jornada Acadêmica da Assistência Social

Sempre procuramos estimular o debate científico no âmbito da Assistência Social. Entendemos, já no primeiro momento, que o desafio de implantar o Suas era grandioso demais e exigiria de nós, além de muito trabalho, aprofundamento teórico, formação e um amplo e profundo debate acadêmico envolvendo gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários.

Por meio do debate acadêmico impulsionávamos mudanças em direção às diretrizes estabelecidas na política, mais do que por meio de controles burocráticos e supervisões verticalizadas. E assim foi feito, com a organização de seminários anuais sobre direito à convivência familiar e comunitária, transferência de renda como política pública, BPC, segurança alimentar e nutricional e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), políticas públicas para população em situação de rua, políticas públicas para pessoas com deficiência, políticas públicas para idosos, além de outros.

Diretrizes e grandes eixos temáticos orientadores da política precisavam ser debatidos e apropriados pelas diferentes profissões que atuam na assistência social e transformados em ações e práticas. O que significam efetivamente os eixos da “atenção integral às famílias”, “convivência social e o fortalecimento de vínculos”, “violação de direitos e sua superação”, “gestão descentralizada e participativa” e “controle social” no âmbito da

Assistência Social e no município? Como cada profissão se colocava em relação a estes eixos temáticos e articulava a sua especificidade profissional com os princípios do Suas?

Estes eixos estruturantes da política também organizaram os trabalhos da Jornada Científica da Assistência Social, a primeira edição realizada em 2011. Esta jornada inaugurou um processo virtuoso de debate teórico e de estímulo à sistematização da prática entre os servidores da assistência. Instituiu uma “esfera pública” reflexiva e crítica, capaz de impulsionar práticas, aprofundar conceitos, promover a busca de novos referenciais, métodos e processos de trabalho, significar ou ressignificar o sentido das intervenções de cada profissão dentro das grandes categorias que estruturam o Suas.

Os profissionais ficam mais motivados a trabalhar se compreendem o sentido do seu trabalho. Como gestores, temos o dever de estimular a pesquisa articulada aos processos de implementação das políticas públicas, que criam laboratórios vivos, onde interagem diferentes sujeitos com suas histórias de vida e representações, dando origem a processos que devem ser tomados como objeto de estudo. A gestão é um processo dinâmico, feito de reflexão-ação, e a pesquisa é indispensável a ela, de preferência aquela que potencializa os processos de trabalho, que aproxima os conteúdos das políticas públicas às condições de vida e às situações de vulnerabilidade da população. Sem a luz que ela coloca sobre recantos obscuros da realidade, não há intervenção adequada das políticas públicas. Até mesmo a mais inicial sistematização de dados de serviços já ajuda a revelar a realidade e dar alguma direção à ação.

A Prefeitura Municipal de Vitória é uma universidade aberta, um espaço público rico de possibilidades de estudos, pesquisas, sistematização de informações que sustentam um debate público permanente sobre as diferentes expressões da questão social, bem como sobre sujeitos, relações e condições de vida na cidade. Numa gestão democrática e participativa, este espaço se alarga ainda mais. Por meio de suas várias secretarias e unidades de serviços que funcionam em todos os territórios, proporciona uma relação direta com os processos reais do mundo da vida e um aprendizado pautado nesta relação. Complementa e enriquece a formação de diferentes agentes, em especial estudantes universitários. E a pesquisa nas suas várias modalidades é uma forma de dar mais potência a este espaço

Os trabalhos apresentados na I e II Jornadas podem ser acessados em www.vitoria.gov.br, assistência social, publicações.

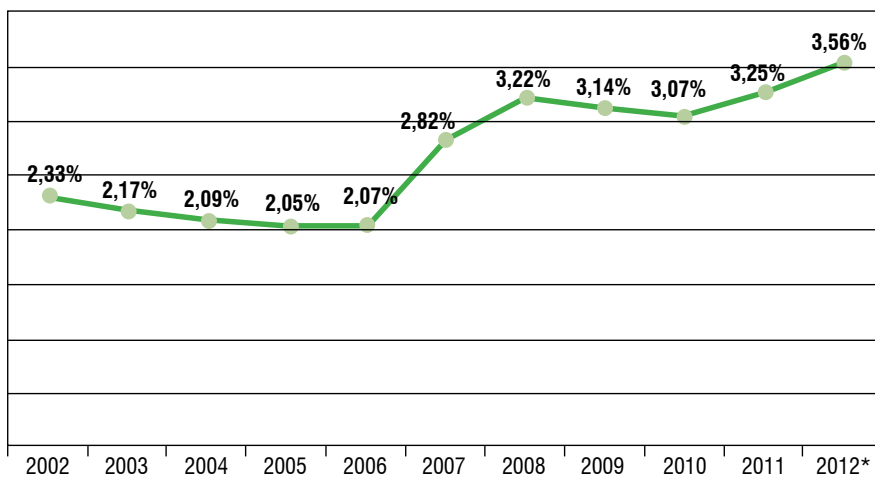
6.5 Financiamento da Assistência Social

O Suas é co-financiado pelos entes federados, por meio de transferências regulares fundo a fundo dos valores estabelecidos nos pisos fixos e variáveis, de proteção social básica, de média complexidade e de alta complexidade I e II. A União transfere recursos fundo a fundo ao município para as ações continuadas, superando o modelo convenial que teve vigência até 2004. O Estado passou a fazer o mesmo há alguns anos, co-financiando os benefícios eventuais previstos na Loas, mas também o Paif, o Paefi, acolhimento institucional e equipes de abordagem social. Ainda não se financia todos os serviços existentes, mas tem-se ampliado este leque. E há ainda serviços que precisariam ser implantados.

A gestão financeira, feita por meio do fundo de assistência social, permite a apuração dos saldos de cada ano e a reprogramação para uso no ano seguinte, dentro do mesmo nível de proteção social e com aprovação do Conselho. Tivemos saldos significativos nos primeiros anos da gestão que foram utilizados para ampliar e fortalecer a rede de Cras, considerando sua função estratégica no Suas e no território. Hoje, o saldo de cada ano é pequeno e sua utilização já está dentro da dinâmica da Semas.

O orçamento da assistência social cresceu de forma planejada e sistemática à medida que fomos implantando os serviços continuados. Sendo o Suas um conjunto de serviços continuados, o orçamento para manutenção destes serviços não pode variar ano a ano. Serviços continuados requerem financiamento estável. Nossa execução orçamentária também foi boa, pois não há possibilidade de ampliar o orçamento do ano seguinte se não há boa execução orçamentária no ano anterior. Saímos de R\$ 11.137.481,00 (2,05%), em 2005, para R\$ 41.523.932,00 (3,56%), em 2012.

Orçamento Semas em relação ao PMV (%)



Fonte: Sistema Foco - Prefeitura municipal de Vitória/Secretaria de Fazenda; valores atualizados até 10 de agosto de 2012.

O orçamento não é uma peça estática, nem se define de uma vez por todas de um ano para outro. Ele é dinâmico e tem vários momentos: o orçamento autorizado, o reservado, o empenhado, o liquidado. As suplementações, quando feitas, são um recurso importante para ampliar o orçamento.

Em 2012, o FMAS, criado em 1996 e que funcionava com o CNPJ da Prefeitura, passou a ter CNPJ próprio e os pagamentos passaram a ser ordenados pelo gestor da assistência social, o que não acontece em muitos municípios, onde o ordenador de despesa ainda é o prefeito, que nem sempre conhece o Suas e reluta em dar o uso devido aos recursos do fundo.

Estudo feito com base em dados de 2009 mostrou que Vitória é a capital que mais investe em assistência social, ficando em primeiro lugar no investimento com recursos próprios (R\$ 71,62 *per capita*), em primeiro com recursos transferidos do FNAS (R\$ 9,61 *per capita*) e o terceiro com recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (R\$ 1,36 *per capita*), sendo também a primeira no somatório geral com R\$ 82,59 *per capita* (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012).

Vinculado à Semas há ainda o Fundo Municipal da Infância e da Adolescência que foi apoiado no movimento de captação de recursos junto

a empresas e pessoas físicas. No sentido de acelerar os prazos e encurtar os procedimentos para liberação dos recursos do Fundo para as entidades foi feita uma portaria conjunta que está se tornando lei municipal. Mas a gestão do Fundo para Infância e Adolescência (FIA) tem que ser cuidadosa e transparente para fortalecer a confiança, o respeito e a legitimidade dele diante da sociedade e dos doadores. Reduzir o processo, racionalizar suas etapas, dar-lhe rapidez na tramitação, não significa negligenciar as normas legais que regem o uso de recursos públicos. O debate sobre o FIA deve ser feito, os tensionamentos entre o Conselho, as entidades e a Semas, se tratados com respeito e flexibilidade, podem levar ao estabelecimento de novas regras, novos modelos de financiamento das entidades.

Também os projetos voltados para crianças e adolescentes na área da assistência social apoiados pelo FIA precisam se ajustar às regulações da área, observando a TNSS, explicitando o vínculo Suas, a relação com os Cras e Creas nos territórios, induzindo ao trabalho em rede, ao acesso às políticas públicas, ao empoderamento das famílias e não à substituição delas na tarefa de cuidar das crianças (como fez historicamente a filantropia paternalista) visando superar uma cultura da incapacitação das famílias pobres que marcou a área do atendimento à criança e ao adolescente. É preciso desconstruir o discurso da incapacidade das famílias, já que o discurso produz realidade.

A Semas também se fez representar em diversos grupos de trabalho formados por outras secretarias em virtude de sua experiência na área administrativa e financeira, destacando-se: o Grupo Gestor de Racionalização do Gasto Público e o Grupo de Trabalho para Elaboração de Normas Orientadoras dos Procedimentos de Tomadas de Contas e Tomada de Contas Especial, ambos com o objetivo de resguardar o recurso público.

6.6 Parcerias e Vínculo Suas

As parcerias com as entidades e organizações de assistência social foram a condição necessária para implantar o Suas em Vitória. Elas assumiram, com o município, a responsabilidade pela implementação e funcionamento de todos os serviços do Suas previstos na TNSS, dotando a cidade de uma rede de proteção social abrangente e dando à gestão tempo para experimentar, legitimar e consolidar o sistema. A Semas tem delegação para firmar convênios e contratos e o fez com algumas entidades para implementar os Cras, os

serviços dos Creas, os Serviços de Convivência e a rede de alta complexidade.

As entidades parceiras têm sido: Agência de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (Adra), Fundação Educacional Monte Belo, Fundação Fé e Alegria do Brasil, Cáritas Arquidiocesana de Vitória, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae). Mantivemos contrato também com a Fundação Ceciliano Abel de Almeida para a operacionalização dos CCTIs. A todas elas agradecemos o trabalho conjunto que fizemos.

Há outras parcerias em que o município apóia a ação das entidades, participando com parcela menor de recursos necessários à sua manutenção, sendo o caso da Sociedade de Assistência à Velhice Desamparada, Obra Social Nossa Senhora das Graças, Junta de Ação Social Batista e outras. Várias entidades recebem recursos do FIA, ficando todo o processamento da liberação do recurso e de análise da prestação de contas ao encargo da Semas, por meio da Gaof que também orienta, acompanha, monitora as entidades. No período da gestão, mais de 300 convênios, contratos ou copatrocínio foram feitos.

Ao firmar os convênios, concretizou o Vínculo Suas e o próprio Suas, considerando que ele “[...] é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social” (Lei nº 8742/93, § 2º, art. 6º, incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). Ainda em seu art. 6º-B, a Loas fala que “[...] as proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação” (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

Desde o início da gestão, capacitamos as entidades para firmar convênios, orientando quanto à elaboração do plano de trabalho e à prestação de contas dos recursos recebidos, por meio de encontros com representantes de toda rede socioassistencial. As entidades, mais que o poder público, estão sempre perdendo os seus quadros já capacitados e renovando seus esforços para contratar e capacitar novos profissionais. De 2005 a 2008, fizemos esta formação por meio de encontros anuais abordando os temas relativos aos convênios, elaboração de planos de trabalho, gestão dos recursos públicos e prestação de contas. A partir de 2009, mudamos a estratégia e passamos a fazer orientações por meio de atendimento individualizado dos técnicos da Semas aos técnicos das entidades.

O vínculo Suas, para além da lei, é uma construção histórica, não sem

tensões, mas com avanços significativos. Pode-se dizer que este processo de construção do vínculo Suas é constituído por movimentos de afastamento e movimentos de aproximação.

São movimentos de afastamento: a tradição (e, portanto, a força histórica) da autonomia e isolamento das entidades, a permanência da organização do trabalho socioassistencial por segmentos sociais vistos de forma isolada e fora do contexto familiar; o repasse de recursos de emenda parlamentar a entidades que atuam isoladamente, sem integração com Cras e Creas nos territórios e municípios; a pouca capacidade dos municípios de financiar a rede e de induzir à constituição do vínculo Suas.

São movimentos de aproximação do Vínculo Suas: as reuniões da rede socioassistencial, a implementação de protocolos de ação articulada, a exigência de que as entidades e organizações de assistência social explicitem sua articulação com o Suas para receberem recursos públicos, a inscrição no conselho e o envolvimento de dirigentes e trabalhadores nas capacitações.

Algumas situações vivenciadas na gestão são emblemáticas das tensões na construção deste sistema integrado que é o Suas. 1) Às vezes, dirigentes de entidades sociais conveniadas reclamam da falta de “autonomia” para implementar os serviços, ao que respondemos que ninguém mais tem autonomia absoluta, que todos estamos submetidos às regulações do Suas, aos seus princípios, diretrizes e objetivos, deliberados em instâncias previstas em lei e democraticamente constituídas que são os conselhos e as conferências. 2) Por outro lado, uma entidade filantrópica, fundada há 70 anos e que sempre atuou de forma isolada, custa a entender que ela é parte do Suas e que deve trabalhar de forma integrada observando regras, subordinando-se aos encaminhamentos feitos por uma “porta de entrada” do sistema. É uma dificuldade que resulta também do pequeno financiamento público da entidade. 3) Há entidades, é importante ressaltar que são poucas, que têm dificuldade de observar a legislação brasileira da assistência social. Não se inscrevem no Conselho por não se ajustarem às exigências legais, embora sejam membros da rede socioassistencial e prestem importantes serviços. 4) Com relação às emendas parlamentares, sobretudo no âmbito estadual, elas “desconstroem” o enfoque sistêmico do Suas, considerando que são repassados recursos para entidades que atuam isoladamente, sem articulação com a rede socioassistencial nos territórios e municípios e cujo funcionamento fortalece um paradigma que se quer transformar.

Outra situação que nos faz refletir são as Casas de Repouso, ou

melhor as clínicas para idosos. Certa vez a Semas recebeu uma determinação do Ministério Público Estadual para fazer um estudo de caso de cada idoso internado nestas casas de repouso existentes na cidade. A Semas indagou se era sua competência, considerando que a casa de repouso era privada e um contrato regulava a relação dela com a família do idoso. Esta situação nos faz indagar se haverá uma esfera privada da assistência social, voltada para setores de melhor renda, e uma esfera pública para os mais pobres e se haverá uma agência reguladora da assistência social, nos moldes das que existem em outras áreas.

Não obstante sua importância, as parcerias e a gestão compartilhada são permeadas por tensões de várias naturezas: os recursos são sempre insuficientes (e são mesmo diante da demanda); há um desejo de autonomia em detrimento da integração; dificuldade de abandonar as concepções estruturantes do velho paradigma; em suas manifestações públicas nem sempre se colocam como parceiras do município na implementação do Suas; os vínculos fortes com denominações religiosas, dificultando, às vezes, a preservação do caráter laico do Estado. Mas há ganhos e agregação de valor ao trabalho, representados pelo apoio, compartilhamento das dificuldades, flexibilidade, criatividade, capacidade de inovação, credibilidade e reconhecimento público, uso de outros recursos não disponíveis ao município.

7 Articulação Territorial e Intersetorial

A Prefeitura implantou vários “arranjos intersetoriais de gestão”. O Governo adotou um modelo de gestão que privilegiou espaços colegiados de debate e de decisão, bem como de articulação das ações e de construção da intersetorialidade, em contraponto ao padrão ainda hegemônico de relações verticais, hierárquicas e fechadas na setorialidade de cada secretaria. Vai desde a reunião do secretariado, até as câmaras territoriais, passando pelos comitês temáticos (de Políticas Sociais e de Desenvolvimento Econômico e Urbano, de Atividades Meio) e pelos comitês gestores em cada Secretaria.

Também fazem parte do modelo de gestão criado legalmente, as câmaras de articulação intersetorial, de que são exemplos a Caipop, a Caijuv, o comitê gestor intersetorial do Bolsa Família, do BPC na Escola, do Pronatec, do programa “Crack é possível vencer”. Temos a compreensão de que, para temas transversais que permeiam a gestão, e eles são muitos e reivindicam espaços, é preciso criar e implantar “arranjos transversais de

gestão”, que são a parte soft da organização, que fazem as estruturas rígidas se movimentarem, conforme afirma Carla Bronzo em seminário sobre intersetorialidade na gestão das políticas sociais em seminário sobre o Bolsa Família no Espírito Santo.

No âmbito da Semas, além do Comitê Gestor, foram implantados os Coletivos Territoriais de Proteção Social, para promover a integração das ações na própria assistência social nos territórios (integração intra-setorial), pois costuma-se encontrar situações em que, dentro de uma mesma secretaria, um setor não conversa com o outro. Esta é a nossa cultura organizacional. Como afirma Jobert e Muller (1987) citados por Arretche (1998), “[...] qualquer ação pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade”.

A Semas tem participação ativa no Cogemases e na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), instância de pactuação da política, da qual é membro nato por ser capital.

7.1 Sobre os Coletivos Territoriais de Proteção Social (CTPS)

Reconhece-se que há uma história na construção da Semas, que diferentes serviços foram implantados em momentos históricos distintos, em espaços próprios e às vezes localizados no mesmo território. Esta é uma característica de Vitória que é preciso tratar com cuidado para que ocorra a integração sistêmica constitutiva do Suas.

Face à existência destes vários serviços no mesmo território que sequer se conheciam e muito menos integravam suas ações, porque a cultura do isolamento e da fragmentação é muito forte, tanto quanto é forte o “movimento centrífugo” no interior das organizações e das políticas, foram criados os CTPS, em 2010.

Os Coletivos são integrados por coordenadores ou referências técnicas dos serviços do território, em todos os níveis de complexidade, e se reúnem uma vez por mês sob a coordenação dos Cras. O propósito é que todos se conheçam, conheçam os serviços da assistência social no território e promovam a integração entre eles, debatam as normativas, os problemas e as soluções, sempre tomando a família como referência. Os Coletivos se debruçaram longamente sobre o Protocolo de Gestão Integrada que normatiza a integração entre benefícios e serviços, visando implementá-lo.

É reconhecido como um importante espaço de integração no interior da assistência social e o esforço é no sentido de que todos os serviços estejam presentes, inclusive os da alta complexidade, implementados por meio de convênio, pois a ideia é também tirar os abrigos do isolamento, fazê-los compreender que integram uma política que se baseia no princípio da convivência familiar e comunitária. Esta participação ajuda a acelerar mudanças. É preciso indagar sempre: qual é o futuro dos abrigos na cidade, considerando o novo paradigma da assistência social? Sem contar que as famílias de crianças abrigadas devem ser acompanhadas pelos Creas. Aos poucos, vai-se rompendo com a prática que relegou as famílias ao abandono e à invisibilidade.

7.2 Sobre a Câmara Territorial

A decisão de criar as câmaras territoriais se deu a partir da constatação de que nem sempre as diretrizes de governo e as deliberações do Comitê de Políticas Sociais chegavam aos gestores locais e equipes de execução. Também era preciso (e ainda é) enfrentar a cultura da “[...] fragmentação, do isolamento, do imediatismo, do corporativismo, o desejo das soluções fáceis e imediatas, a não percepção de si mesmo como construtor do processo, como ‘sujeito’ [...] A recusa ao debate coletivo como estratégia para fundamentar ações comuns [...] como condição para formar ‘comunidades de sentidos’” (SERPA, Câmaras Territoriais e Intersetorialidade: A Experiência de Vitória, 2010).

Precisávamos de espaços mais descentralizados onde se pudesse construir a intersectorialidade, ou seja, a articulação entre sujeitos (os gestores locais), saberes, poderes e vontades para enfrentar os complexos problemas da cidade, superar a fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais para gerar mudanças mais significativas na vida da população.

A Câmara Territorial se tornou um espaço de articulação que, segundo Antônio Carlos Gomes da Costa, “[...] é uma forma de atuação conjunta entre pessoas, grupos e organizações que se dispõem a trabalhar de forma convergente e complementar em função de propósitos comuns, colocados acima de suas eventuais divergências”. Isto requer, segundo ainda o autor, o respeito aos princípios da identidade, da autonomia e do dinamismo próprio de cada ente ou membro que se articula.

A primeira Câmara Territorial foi implantada em São Pedro, em 2006. A segunda foi em Maruípe, em 2007. Em 2008, foram implantadas as seis

outras câmaras territoriais nas demais regiões administrativas da cidade. Nas primeiras reuniões das regiões, os gestores locais apontavam os problemas comuns que deveriam constituir objeto de trabalho das câmaras. Os problemas comuns, que receberam ênfases distintas em cada região, pois cada território tem a sua especificidade, foram: violência, fragilidade dos grupos familiares, frágil vínculo com o mundo do trabalho, violência contra jovens, crianças e adolescentes em situação de risco, gravidez na adolescência, a questão do “lixo”, a segurança no trânsito, a falta de políticas para a juventude. Estes problemas têm sido amplamente debatidos nas câmaras e são trabalhados pelos vários equipamentos.

As oito câmaras reúnem-se uma vez por mês, são coordenadas pelas (os) secretárias (os) e delas participam diretores de escola, diretores de unidades de saúde, coordenadores de Cras, de Creas, dos parques urbanos e parques naturais, de equipamentos ou projetos culturais, esportivos e de lazer, de equipamentos de alta complexidade do Suas mesmo os conveniados, além de outros.

Os coordenadores de Cras e Creas e demais equipamentos e serviços do Suas são convocados a participar das reuniões das câmaras, são colocados como responsáveis por construir as possibilidades da ação intersetorial nos territórios. Para a assistência social, este espaço é estratégico, daí a importância de se investir nele com participação nas reuniões, informações e conhecimento da realidade e disposição para construir respostas conjuntas para os problemas locais.

É cedo para observar os impactos da experiência e as mudanças na cultura gerencial que as câmaras territoriais produziram, mas pode-se dizer que os gestores locais se conheceram mais e isto tem facilitado as parcerias nos territórios, organizaram reuniões de rede para resolver problemas, organizaram ações coletivas locais, tiveram acesso a um debate mais aprofundado sobre os problemas locais e as diretrizes de governo. Alguns gestores locais já consideram as câmaras territoriais um espaço deles, um espaço de fala do qual não devem abrir mão. Não conseguimos que todos os gestores locais participassem, mas isto não nos fez encerrar a iniciativa nem desvalorizar o espaço. Às vezes, em reuniões do Comitê de Políticas Sociais, perguntávamos: o que era melhor: ter as câmaras territoriais funcionando, ainda que imperfeitamente, ou não tê-las? E acabávamos sempre concluindo pela primeira alternativa. Também não usamos de expedientes coercitivos para obter a participação dos gestores locais, mas consideramos que é preciso

ter estímulos e incentivos à participação.

8 Controle Social

Vitória tem 26 conselhos municipais e dezenas de conselhos ou comissões locais (de escolas, de saúde, de assistência social, de gestão dos parques, do Terra mais Igual, da defesa civil). Cinco conselhos estão vinculados à Semas, dois de políticas setoriais e três de direitos: o Conselho Municipal de Assistência Social (Comasv) e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea), o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (Concav), o Conselho Municipal do Idoso (Comid) e o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (Comped).

Para que tivessem estrutura de apoio foi implantada a Casa dos Conselhos, vinculada à estrutura da Semas, que dispõe de uma gerência, recursos humanos e materiais necessários ao funcionamento dos conselhos. Todos os conselhos funcionaram durante todos os anos com reuniões ordinárias, extraordinárias, de comissões temáticas e grupos de trabalho. Os atos foram publicizados e todos os serviços implementados no âmbito do Suas foram amplamente debatidos e aprovados nos conselhos competentes. As conferências municipais, convocadas pelos respectivos conselhos, foram realizadas, significando um envolvimento significativo da cidade no debate sobre as políticas públicas de cada área. Vitória sempre tem representantes governamentais ou não governamentais em conferências estaduais e nacionais.

Com o avanço da implantação do Suas e o amadurecimento da política de assistência social, verificou-se que o Comasv deveria expressar este novo momento reformulando-se. Nas novas leis, assegurou-se a criação das Clas como foros territoriais, espaços dos usuários para expressão das vulnerabilidades, “desproteções” e demandas dos territórios, para exercício do controle social no âmbito local, para formação cidadã e construção de uma consciência coletiva e crítica acerca da produção das desigualdades, do papel do Estado e das políticas sociais.

A partir das Clas são eleitos os representantes dos usuários no Comasv. Isto faz toda a diferença porque tem a fala, mesmo que tímida e amedrontada, daqueles que vivem as vulnerabilidades e desproteções nos territórios. É uma fala sentida, diferente daquela dos representantes das entidades sociais. São doze Comissões em doze territórios. Umas mantêm-se mobilizadas, outras vão se esvaziando, exigindo sua recomposição. Nem

todos alcançam o grau de consciência desejado, mas muitos crescem, fazem um aprendizado social e político importante, vão para os conselhos, entram na política, construindo outros caminhos.

O Comasv era paritário e tinha representantes das várias secretarias (Saúde, Educação, Fazenda, Trabalho, Cidadania, Habitação) com o mesmo peso da assistência social. Com a reformulação da composição do conselho, aumentou-se a participação da assistência social de um para dois, com a inclusão de representantes da proteção social básica e considera-se que é preciso incluir também representantes da proteção social especial e, quem sabe, até da gestão ou da vigilância socioassistencial. Só assim o campo da assistência social estará representado na sua diversidade e o debate sobre a política será mais qualificado.

Com relação às conferências, pode-se observar: participação dos técnicos às vezes maior do que a dos usuários; usuários que falam pouco, menos que os técnicos; propostas genéricas, pouco trabalhadas e sem condição de serem implementadas da forma como estão formuladas; ênfase no debate dos eixos temáticos definidos nacionalmente em detrimento do debate mais exaustivo das questões locais; propostas inviáveis naquele momento histórico pela falta de maturidade institucional ou de força política. Estas questões não invalidam esta importante esfera pública em que se tornam as conferências nem a sua contribuição para o processo de construção de uma agenda nacional.

Neste período, foi feita uma experiência de reunir os conselhos municipais num fórum – o Fórum Interconselhos Municipais de Vitória – para fortalecer a mentalidade intersetorial também no âmbito dos conselhos, pois se precisamos da setorialidade, precisamos também da intersectorialidade. Os conselhos setoriais, se isolados, fortalecem ainda mais a setorialidade, enclausurando-a em seu campo e dificultando a intersectorialidade. Daí o entendimento de que o Fórum Interconselhos deve manter-se e criar possibilidades para a intersectorialidade por meio da construção de uma agenda para a cidade, do debate, amadurecimento, acúmulo de reflexão em torno de temas amplos, de interesse da cidade e de todos os conselhos.

9 Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

É preciso falar da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em Vitória, política pública que a Semas acolheu e implementou, criando inicialmente um núcleo informal de SAN, e, depois, a Sub-secretaria de

SAN, constituída por uma gerência, duas coordenações e alguns serviços. Em todo o período, colocamos o tema da Segurança Alimentar e Nutricional em debates públicos, reunimos profissionais para trabalhos em parceria, divulgamos a legislação que foi sendo aprovada⁴¹, criamos e fortalecemos o Conselho, ou seja tornamos a política conhecida e construímos uma articulação intersetorial em torno dela.

Em 1993, atendendo ao chamamento do sociólogo Hebert de Souza (o Betinho), começamos a participar da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Juntamente com várias outras pessoas, formamos um comitê da Ação da Cidadania no estado, estimulamos a formação de comitês em vários municípios, apoiamos iniciativas locais de enfrentamento à fome, organizamos a etapa municipal do que foi a primeira conferência de SAN no país, em 1994. Vitória sediou o Encontro Nacional da Ação da Cidadania logo no início do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a presença da autora do Mapa da Fome no Brasil. Pudemos perceber, já naquele momento, em fevereiro de 1995, o quanto o Governo FHC ignorava os emergentes atores sociais que eram os conselhos municipais, uma institucionalidade democrática de base local que estava se instituindo, e colocava como prioridade o programa “Comunidade Solidária” e o seu conselho constituído por personalidades de destaque no cenário brasileiro.

Não obstante esta mudança de foco, prosseguimos trabalhando com apoio a iniciativas locais, fortalecendo os comitês, e, no sentido de não retirar o tema da fome da agenda pública, continuamos realizando atividades no dia 16 de outubro – dia Mundial da Alimentação – que passou também a ser o dia do lançamento da campanha “Natal sem Fome”.

Com a eleição do presidente Lula e a imediata retomada do tema da “fome”, do funcionamento do Consea e da política de SAN, passamos à ação para formar o Conselho Estadual de SAN, em 2003, em um contexto histórico diferente do da década de 1990, mais plural, diversificado, com novos atores a serem mobilizados para comporem o Conselho. Também atuamos na organização das etapas municipal e estadual da Conferência

⁴¹ **PEC 47/2003** - viabilizou a EC 64, de 04 de fevereiro de 2010 - Incluiu a Alimentação como direito Constitucional. **Losan/2006** - Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 - criou o Sisan e prevê a Criação da Política e do Plano Nacional de SAN. **Decreto nº 7.272/2010**, de 25 de Agosto de 2010 - Instituiu a Política e o Plano Nacional de SAN. **Decreto nº 6.272/2007**, de 23 de novembro de 2007: Competências, composição e funcionamento do Consea. **Decreto 6.273/2007**, de 23 de novembro de 2007: Cria a Caisan.

Nacional de SAN, em 2003.

Ao chegarmos à Semas, em 2005, nossa providência inicial foi a de criar um núcleo informal de SAN, que trabalhou para criar o Conselho Municipal de SAN e implantar o restaurante popular de Vitória. O Comsea foi criado por lei municipal, nos moldes do Consea nacional, com um terço de participantes do governo e dois terços da sociedade civil, e os 21 conselheiros foram empossados em 9 de agosto de 2005, em homenagem ao sociólogo Betinho, que faleceu nesta data, em 1997.

Na década de 1990, nem tínhamos atores sociais organizados em número suficiente, na área de SAN, para compor um conselho e dialogar sobre a política, ainda no estágio inicial da sua formulação. Em 2005, esta realidade já estava mudada, com vários atores constituídos, várias faculdades oferecendo curso de graduação em Nutrição, professores engajados em projetos de extensão, de forma que já tínhamos uma pluralidade de atores sociais nesta área.

Já o restaurante popular de Vitória foi inaugurado em 19 de dezembro de 2005, após longo período de tramitação do processo de aluguel das dependências do restaurante do SESC, na Praça Misael Pena, Centro de Vitória, e da licitação da empresa que iria operar o restaurante. Abaixo segue trecho do discurso proferido quando da inauguração do restaurante, em 19 de dezembro de 2005.

Já no governo do presidente Lula, reorganizou-se o Consea (e a partir daí inúmeros conselhos estaduais e municipais se constituíram), realizou-se a II CNSA, em dezembro de 2003, em Olinda, onde foram apontados e discutidos os fundamentos para a elaboração da Lei Orgânica de SAN que já foi entregue ao Presidente para encaminhamento ao Congresso Nacional.

Nessa Conferência (em que o Brasil anistiou o brasileiro Josué de Castro) chegou-se a uma definição de Segurança Alimentar e Nutricional, recolhendo-se os frutos do debate acumulado em uma década no país. Esta definição, que contém diretrizes para a nossa ação, é constituída dos seguintes pontos: Garantia de acesso ao alimento, em quantidade suficiente, com qualidade (adequada do ponto de vista nutricional), com regularidade e permanência (em torno da mesa cresce a fraternidade e a cidadania, o diálogo, o entendimento e a

paz), modelo sustentável de desenvolvimento, respeitando os valores e as tradições alimentares, a diversidade e o patrimônio alimentar de regiões, grupos, etnias. O alimento é parte constitutiva de nossa identidade... alimentos cujos cheiros e gostos estão “enfurnados” dentro do nosso ser como fala Roberto da Matta.

A política de SAN, do governo federal, ganhou concreticidade por meio do Fome Zero, uma estratégia de enfrentamento da fome constituída de diversos programas e ações que se organizam em torno de eixos programáticos, e combina de forma dinâmica ações estruturantes e ações compensatórias, umas como mediação das outras. Os restaurantes populares de um modo geral e o RPV em particular, fazem parte do Fome Zero, deste esforço de garantia de acesso ao alimento a segmentos em situação de insegurança alimentar.

O RPV é um projeto prioritário do prefeito João Coser e de toda a sua equipe à frente do governo municipal, consta do planejamento estratégico do município, de cujo funcionamento quer ser parceiro o governo estadual [...] (Semas, Discurso de inauguração do RPV, 2005).

O restaurante popular tem uma dimensão humana muito forte, mais fácil de ser vivida do que descrita. Os usuários passam uma grande alegria, um sentimento de felicidade e de agradecimento em seu olhar. Todas as vezes que estivemos no restaurante, saímos “rehumanizadas” pelas manifestações que recebemos, pelos gestos de satisfação e de agradecimento de homens e mulheres, pais e filhos, famílias inteiras se dirigindo às mesas para fazerem suas refeições. Lembramos a fala de Dom Mauro Morelli, e também a nossa própria experiência da infância, de que “em torno da mesa cresce a fraternidade e a cidadania, o diálogo, o entendimento e a paz”. O Governo do Estado é parceiro no funcionamento do restaurante.

Em sete anos de funcionamento, poucos foram os problemas ou situações de violência no restaurante. Existiram, mas em número reduzido se comparadas ao número de pessoas que acessam o restaurante todos os dias. Começamos com 1.000 refeições diárias, logo passamos para 1.250, depois para 1.600 e atualmente servimos 2.000 refeições todos os dias. Um bom percentual dos usuários são homens e idosos que, por terem gratuidade nos transportes públicos, vêm de várias localidades da Grande Vitória. Mas

temos também trabalhadores pobres, terceirizados, estudantes de escolas públicas das proximidades, famílias, pessoas que vêm do interior em busca de atendimento de saúde e outros. Estamos estudando uma cota de refeições gratuitas para as pessoas em situação de rua.

Em 9 de julho de 2012, o novo restaurante popular construído pela Prefeitura, na Ilha de Santa Maria, entrou em funcionamento. Oferece ainda duas mil refeições diárias, mas com as devidas adequações poderá chegar a quatro mil. O processo de desapropriação do terreno demorou mais de três anos, e expôs todas as dificuldades que têm marcado as desapropriações em Vitória, onde boa parte dos terrenos não atende, imediatamente, às exigências legais do processo.

O restaurante sempre foi um espaço de encontro, de convivência, de ações sócio-educativas em SAN, de comemorações de datas significativas em que o cardápio é adaptado, com oferta de pratos típicos que reforçam a nossa cultura alimentar, de apresentações de músicos locais que aproveitam para vender seus CD's, enfim é um espaço de vida no sentido mais amplo possível da palavra. As pessoas chegam cedo e ficam reunidas em pequenos grupos conversando, trocando receitas, plantas e chás ou entram no restaurante para participar dos diálogos educativos com a equipe. As filas são locais de encontro e de trocas.

Logo que implantamos o restaurante popular no Centro da cidade, os restaurantes próximos reagiram e nos pressionaram, querendo que fizéssemos o cadastro das pessoas e só admitíssemos quem era cadastrado, o que era impossível dado o volume diário de pessoas e incompatível com o sentido republicano do equipamento. Alegavam que estavam perdendo clientes, que viam pessoas de posse na fila do restaurante, que os trabalhadores do Centro estavam economizando o recurso do vale refeição em vez de usá-lo nos restaurantes próximos, que as vendas de salgados haviam sido drasticamente reduzidas em função do restaurante. Ficamos atentos ao movimento e observamos que o tempo passou e não se fechou nenhum restaurante nas imediações. Agora, com a inauguração do restaurante em espaço do município na Ilha de Santa Maria, a questão voltou à tona, com os donos de restaurante localizados nas proximidades se mobilizando novamente. A finalidade prioritária do restaurante é que as refeições sejam feitas em seu interior e não a venda de marmitex, que é feita também, mas em quantidade pequena, não superior a 20% da quantidade de refeições servidas no dia.

Em março de 2006, abrimos o Banco de Alimentos Hebert de

Souza (BAHS) em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), órgão do Governo Federal, que cedeu espaço nos armazéns de Jardim da Penha. Trabalhamos com alimentos semi-perecíveis em função das características do espaço, e, neste sentido, foi mais uma estratégia de enfrentamento da fome e da insegurança alimentar do que de redução do desperdício.

A princípio trabalhamos com os alimentos obtidos por meio de doações de empresas, da própria Conab, de colégios, de particulares, de captação em eventos esportivos e culturais, em parceria com as secretarias de Esportes e de Cultura. Mas o volume de doações era pequeno, com pouca diversidade, não permitindo formar cestas completas. Causa desgaste à Prefeitura entregar cestas faltando itens de alimentos e com pouca quantidade. Gera reclamações imediatas e acusações de que os servidores estão desviando alimentos. Passamos, então, a comprar alimentos para compor 700 cestas mês, com itens e quantidades definidos por nutricionistas. Desta forma, temos trabalhado com alimentos adquiridos pela Semas e com alimentos recebidos ou captados em doação. Hoje, o BAHS recebe, supervisiona, organiza e distribui os alimentos às famílias acompanhadas pelo Paif, implementado nos Cras. Os Bancos vêm assumindo no país o papel de fazer as compras de alimentos para todos os serviços e programas sociais, inclusive da alimentação escolar. Esta é uma perspectiva para o nosso banco.

O BAHS firmou-se como um serviço da política pública de SAN na cidade. Atende demandas dos serviços de assistência, unidades de saúde, organizações não governamentais, hospitais, associações de pescadores em período de defeso e outros. A “cesta básica”, entretanto, carrega um estigma, não sem razão em função da cultura política clientelista que marcou a história do país. É sempre vista como moeda de troca eleitoral. Fomos questionados algumas vezes pela mídia, nas proximidades de eleições, por estarmos entregando cestas básicas, mas demonstramos a regularidade da distribuição e o fato das famílias estarem referenciadas e serem acompanhadas pelos Cras (a articulação benefício e serviço). Precisamos ressignificar a cesta de alimentos como instrumento de política pública que assegura o direito à alimentação, recentemente incluído no artigo 6º da Constituição Federal como direito social, e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Estamos ampliando as parcerias do BAHS para aumentar a quantidade de alimentos, mas precisamos de instalações mais adequadas e mais amplas para captar tanto alimentos semi-perecíveis quanto perecíveis, o que está

sendo tentado junto à própria Conab.

Fomos procurados pelos gerentes de um grande supermercado e chegamos a iniciar uma parceria para receber alimentos não mais comercializáveis, mas a parceria não teve continuidade e o supermercado foi fechado.

Nestes anos, o Comsea funcionou regularmente, melhorando a cada ano, na medida em que os atores sociais vão se constituindo, participando e se capacitando para o diálogo em torno da política pública. Estamos melhor hoje em termos de uma pluralidade de atores, organizados em vários campos, que permitem melhor funcionamento do Conselho.

Realizamos todas as conferências municipais de segurança alimentar e nutricional (três) e participamos de conferências estaduais e nacionais. Na medida em que a legislação nacional vai sendo aprovada, que a política vai sendo implementada, vamos também nos apropriando da discussão e elaborando a nossa proposta de um Sistema Municipal de SAN (Sisan) que será aprovado ainda em 2012.

Chegamos até a propor a criação da Câmara Intersetorial de SAN (Caisan), por meio de Decreto Municipal, antecipando um pouco a lei do Sisan, com o objetivo de fortalecer ainda mais a articulação intersetorial que já construímos durante todos estes anos, mas não foi possível em virtude do pouco conhecimento sobre o tema. Estamos aguardando a aprovação da lei municipal, pois ela cria a Caisan, que, na estrutura institucional da política de SAN, tem papel destacado na gestão e na construção da intersetorialidade característica do Sisan. O Sisan municipal estabelece que a Caisan deve criar um sistema unificado para coleta de dados sobre SAN nos vários serviços do município, uma política unificada de educação em SAN e também de agricultura urbana, considerando que todas as secretarias trabalham com estes temas.

Buscamos recursos para implantar cozinhas comunitárias cujo objetivo é enfrentar situações de insegurança alimentar de forma mais descentralizada. Enquanto o restaurante popular é um equipamento para toda a cidade, e até para a região metropolitana, a cozinha comunitária é um equipamento mais local, a ser instalada em territórios de maior vulnerabilidade. Uma cozinha comunitária será implantada na região de Itararé, Penha e São Benedito. O espaço já está reservado e o recurso captado junto ao MDS já foi liberado. Entendemos que a cozinha comunitária é um equipamento

essencial para se ter uma rede de SAN na cidade. Ela fornece refeições diárias, pode trabalhar com famílias cadastradas, aquelas famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar no território, servir almoço e jantar, captar doações de alimentos na comunidade e na cidade na perspectiva de redução do desperdício de alimentos, envolver grupos e associações comunitárias em sua gestão, organizar cursos na área de alimentação e nutrição. Este é o projeto da cozinha comunitária de Vitória.

A educação em SAN foi feita com usuários dos serviços da Semas, principalmente as mulheres dos Cras e os idosos dos centros de convivência, usuários do restaurante popular, mas também com o público do Serviço de Orientação do Exercício da Semus e de entidades não governamentais. A coordenação do BAHS vem atuando nos serviços de convivência e na rede de alta complexidade, sobretudo capacitando as profissionais para o respeito às normas da área e o preparo de refeições adequadas.

Todas as secretarias municipais têm programas e ações em SAN, destacando-se, na Saúde, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) entre outros; na Educação, o Programa Municipal de Alimentação Escolar que já adquire alimentos da agricultura familiar no percentual previsto em lei; na Semse, a coordenação e o apoio às feiras livres, à feiras orgânicas e a gestão do mercado de peixe da Vila Rubim; na Semam, além da utilização dos parques, ela pode contribuir para fazer avançar na reflexão e na política pública sobre água, jardins comestíveis, paisagismo alimentar, enfim sobre os vários temas de SAN que a área ambiental contempla.

Vitória está iniciando uma articulação para trabalhar o tema da agricultura urbana. Fez Rodas de Conversas sobre Agricultura Urbana e ficou demonstrado que há iniciativas, interesse e possibilidades reais em todas as secretarias que podem ser potencializadas se houver trabalho conjunto e uma política mais definida para a área. A política de SAN tem natureza intersetorial e não se realizará a não ser por meio desta construção sinérgica, desta união de esforços, cada um trabalhando o tema a partir de sua especificidade. Um espaço para viabilizar esta sinergia é a Caisan.

Durante todos estes anos comemoramos duas datas significativas para a SAN, com palestras, debates e ações educativas e cívicas em SAN: o dia 9 de agosto, dia da morte do Betinho, que depois se tornou a Semana Nacional de Mobilização pela Vida, e o dia 16 de outubro, Dia Mundial da Alimentação. Sempre promovemos debates relevantes e um deles foi a palestra sobre o “Slow Food”, um movimento que já tem sua rede no Brasil e

um núcleo no nosso Estado, o consumo responsável, distribuição de mudas de plantas fitoterápicas e outros.

Conclusão

Vitória tem hoje um sistema de proteção socioassistencial implantado e consolidado, tendo sido inclusive criado por lei, permitindo-nos concluir que já há uma política de Estado. Também atuamos para implantar o Sistema Municipal de SAN (Sisan), contribuindo para difundir uma mentalidade intersetorial na área e implantado vários serviços.

Criamos esferas de debates e de articulação intra e intersetorial, valorizamos a gestão democrática, o protagonismo do usuário, o controle social, o debate acadêmico, a organização de dados sobre vulnerabilidade por territórios, estimulamos a formação de redes, as relações mais horizontalizadas, enfim, valores que estão na base da ação integrada. Uma rede governamental tem muita importância no sentido de dar direção ao processo, de fazer uma coordenação das ações tomando as famílias e as situações de vulnerabilidade como referência para formatar os tipos e a capacidade de atendimento dos serviços. A ação não governamental sem articulação em rede, sem referência no estudo das vulnerabilidades e da capacidade de proteção das famílias e do território, torna-se uma ação errática, sem direção e efetividade.

Nossa expectativa é que não haja nenhum desmonte do sistema, com fechamento de serviços, mesmo diante das dificuldades que se anunciam com a possível perda de receitas em 2013. Quando, em 2010, enfrentamos uma redução de orçamento, tivemos que reduzir despesas e a população sentiu falta dos serviços e das conquistas feitas e se mobilizou. Reclamou do fechamento das brinquedotecas que consideravam “um direito das crianças”, queixou-se da suspensão de serviços dizendo: “já temos tão pouco e ainda querem nos tirar”. A expectativa é que famílias e lideranças tenham se apropriado de tal maneira dos serviços que exijam a sua continuidade.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 30.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 8 dez.1993.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. In: PESSOA com deficiência e mercado de trabalho: legislação específica para a inserção e inclusão. ABDH: Arcelor Mittal.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/Suas**. Brasília (DF), nov. 2005.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília (DF), nov. 2005.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como estratégia para as políticas sociais**. In: SEMINÁRIO ESTADUAL SOBRE O BOLSA FAMÍLIA, mar. 2010. Vitória, 2010. Conferencia ministrada.

BRONZO, Carla. **Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão**. In: CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS: UNESCO, 2009. p. 163.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>>.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **O nó e a rede**. 2005.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tania Mara Eller da. **Cofinanciamento e responsabilidade na política de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 2012. (Texto para discussão, 1724).

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS: UNESCO, 2009. p. 163.

VAITSMAN, Jeni. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios**. In: CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS: UNESCO, 2009. p. 163.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Famílias abandonadas**: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX. Campinas (SP): Papyrus, 1999.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda. **Histórico da Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda**. Vitória (ES), 2004.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. **Discurso de inauguração do Restaurante Popular de Vitória**. Vitória (ES), 2005.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. Gerência de Atenção à

Família. **Justificativa para implantação do 11º Cras.** Vitória (ES), 2010.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. **Justificativa para implantação dos Creas.** Vitória (ES), 2010.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. Gerência de Proteção Social Especial de Media Complexidade. Coordenação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Serviço Especializado de Atendimento Domiciliar. **Relatório.** Vitória (ES), out. 2012.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. **Perfil da vulnerabilidade social do Município de Vitória-2011. 2011.** Disponível em: <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/dados/asocial/publicacoes/vulnerabilidade.asp>>.

VITÓRIA (ES). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2006-2009.** Vitória (ES), 2009.

VITÓRIA (ES). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2011-2013.** Vitória (ES), fev. 2011.



PARTE II



ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIREITOS, CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

Pobreza e periculosidade: uma reflexão acerca dos processos de exclusão social no município de Vitória (ES) a partir da experiência do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Território Continental)

Luizane Guedes Mateus

1 Complexo da Penha: andando sobre muros, lugar de observação

Transgredir, porém, os meus próprios limites me fascinou de repente. E foi quando pensei em escrever sobre a realidade, já que essa ultrapassa. Qualquer que seja o que quer dizer “realidade”. O que narrarei será meloso? Tem tendência, mas então agora mesmo seco e endureço tudo. E pelo menos o que escrevo não pede favor a ninguém e não implora socorro: aguenta-se na sua chamada dor com uma dignidade de barão (LISPECTOR, 2006, p.17).

O alardeado colapso da segurança pública no Brasil é assunto em voga de dez entre dez brasileiros. O fenômeno da violência tem sido o elemento de atenção dos mais variados setores; assim, pesquisadores de todas as áreas têm investigado o problema, buscando, de variadas formas, lidar com a “suposta ameaça” que assola toda a sociedade. No Estado do Espírito Santo, e mais especificamente neste artigo, no Município de Vitória (ES), esta demanda não se apresenta de forma diferenciada.

Estado de terror, asfixia, pânico, exceção. Nas páginas dos jornais tireteios, sequestros, balas perdidas e estratégias militares de combate; escolas fechadas, unidades de saúde com portões cerrados, carros do Batalhão de Missões Especiais e rabeções subindo e descendo comunidades ditas em situação de risco, assim como um “aparato bélico” apontado para casas e crianças que jogam bola pelas íngremes vielas e ladeiras, medo. Medo da polícia, medo do tráfico, medo de estranhos, medo de sair de casa, medo de

ficar em casa, espetáculo contemporâneo apresentado em todos os meios de comunicação.

O presente artigo tem como pano de fundo algumas análises das intervenções do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas), em uma das regiões consideradas mais violentas e “dominadas” pelo tráfico de drogas do Município de Vitória, o chamado “Complexo da Penha”. Estas análises acabam por demandar uma aproximação e entendimento de como se constrói historicamente a linearidade entre pobreza e periculosidade.

O território do chamado “Complexo da Penha” é formado pelos bairros Bonfim, da Penha, São Benedito e Itararé, cuja população é estimada em 23.411 habitantes, localizados em 7.041 domicílios, com uma média de 3.32 habitantes por residência, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010 (BRASIL, 2010).

Os quatro bairros compõem a Região 3 – Região Maruípe da administração, e neles estão concentrados os seguintes equipamentos públicos municipais: três unidades básicas de saúde, dois Telecentros, um Centro de Referência da Assistência Social, três Projetos Caminhando Juntos, três Centros Municipais de Educação Infantil e quatro escolas de nível fundamental. A região não conta com nenhum Posto Avançado da Guarda Municipal, sendo responsabilidade da Polícia Militar a manutenção das ações de segurança pública para a população residente no território pesquisado.¹

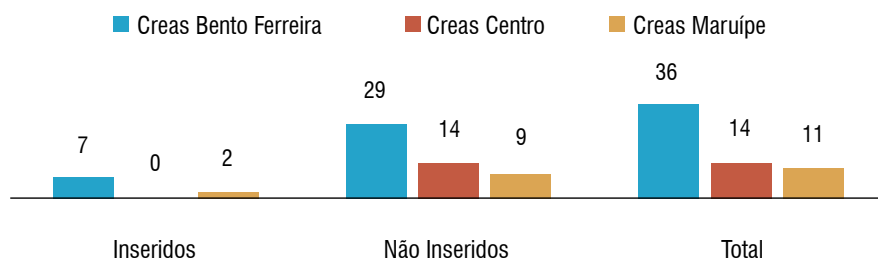
Embora a região esteja estruturada com um número relativamente significativo de equipamentos públicos, é importante sinalizar que esse fator não tem sinalizado com a redução dos índices de violação de direitos, especialmente no que diz respeito ao envolvimento cada vez mais cedo de crianças e adolescentes em atos infracionais.

Isso se reflete nos dados apresentados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (MATEUS, 2011), onde mostra que, de acordo com dados compilados no período de agosto de 2010 a agosto de 2011, os quatro bairros do Complexo da Penha são os bairros do Território Continental onde se concentram os maiores índices de violações de direitos relacionados a medidas socioeducativas, trabalho infantil, situação de rua e aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional a crianças e adolescentes.

¹ Dados compilados a partir do *site* da Prefeitura Municipal de Vitória. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>.

Salienta-se que o Território Continental caracteriza-se como o território de maior extensão dos Creas do município, sendo composto por 33 bairros com aproximadamente 115.648 habitantes, e onde se localiza os principais pólos turísticos e comerciais. Mesclando bairros economicamente vulneráveis como também bairros de alto poder aquisitivo, o território tem um expressivo contingente de crianças e adolescentes em situação de rua, assim como números alarmantes no que tange a violência contra a pessoa idosa assim como crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte, como se apresenta no gráfico abaixo:

Crianças, adolescentes e jovens ameaçados por Creas inseridos no Programa de Proteção



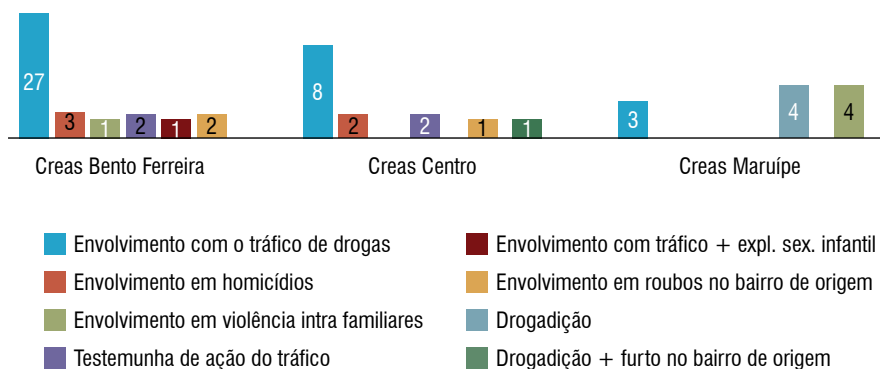
Fonte: Centro de Referência Especializado de Assistência Social, 2011.

As causas relacionadas a estas ameaças vinculam-se diretamente ao envolvimento com o tráfico e consumo de substâncias psicoativas, especialmente no que diz respeito aos adolescentes e jovens, o que tem acarretado paulatinamente o aumento do número de óbitos no território mencionado.

Dentre os bairros que se deparam no topo dessas estatísticas, encontram-se, mais uma vez, os bairros que compõem a região conhecida como Complexo da Penha – os quatro bairros estão entre os dez do Território Continental com maior número de óbitos, assim como com o maior número de crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte (MATEUS, 2011). Para a compreensão dessas estatísticas, e possível análise dessa situação, é de

elevada importância o entendimento de como estes bairros se constituem, historicamente.

Causa da ameaça por Creas



Fonte: Centro de Referência Especializado de Assistência Social, 2011.

A narrativa de formação histórica dos quatro bairros citados nesta escrita se converge em inúmeros pontos. Seus primeiros residentes vieram do norte do Estado, norte de Minas Gerais, norte do Rio de Janeiro e do sul da Bahia, em busca de melhores condições sociais e econômicas. No início dos anos 50 já se evidenciava nos quatro locais formas de ocupação diferenciada – algumas pessoas comprando lotes de antigos invasores, outras demarcando lotes e estabelecendo barracos de madeira, no sentido de garantir a posse da terra. Este processo de ocupação avançou para a parte mais alta dos quatro bairros, exigindo por parte dos moradores a abertura de caminhos para a realização dos assentamentos. Os espaços foram sendo demarcados em lotes grandes e em vários lotes pequenos, que foram doados e vendidos para os ocupantes posteriores².

Outra questão convergente diz respeito aos inúmeros conflitos para a ocupação destes quatro bairros, enfrentamentos realizados com as instituições policiais, assim como com outros ocupantes. Os bairros Bonfim

² Fonte: Diagonal Urbana, Projeto Terra, SEDEC / DIT / GEO. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>.

e da Penha, por exemplo, no início de sua ocupação, receberam o nome de Morro do Teimoso, visto que os moradores iam ocupando e construindo os barracos e a polícia voltava atrás, desmanchando estes mesmos barracos. Os moradores insistiam e retornavam a construção. Superada esta fase, o nome dos bairros mudou para Morro do Martelo, que também tem origem em uma ação de proteção do espaço – os moradores passavam toda a madrugada batendo martelos na madeira dos barracos, para afastarem outros invasores e a própria polícia.

Neste processo de incursão em pelo menos três dos quatro bairros – São Benedito, Bonfim e da Penha – a tática de ocupação foi inicialmente o agrupamento de pessoas para dar início aos assentamentos. Na organização destes três territórios destaca-se como líder dos moradores da região Sargento Carioca, morador que soltava fogos às 23 horas, avisando que a ocupação iria começar. Sem barulho ou alarde, as pessoas saíam ao encontro do morador, para ajudar na derrubada das cercas, abertura de trilhas na mata, demarcação dos lotes e edificação dos barracos; outras auxiliavam com o café, para os que estavam trabalhando noite a dentro, e o querosene para iluminação. Era o próprio Sargento Carioca que delimitava os lotes para as famílias, que participavam do processo de ocupação.

Importante mencionar que, trazer à cena estas histórias permite conferir sentido às experiências vividas, coletivizando-as. É como ordenar e desordenar repetidas vezes o vivido, reconstituindo as histórias passadas de forma a não só fragilizar, vitimizar ou culpar, mas produzir ativamente conhecimento sobre estas narrativas, fazer com que elas sejam de fato ouvidas e potencializadas. Se a história, a trama destas narrativas figura para alguns apenas como práticas de sobrevivência, e de “ruínas circulares” (NIETZSCHE, 1998) estes sujeitos valem-se delas, mesmo que ainda “anônimas”, como instrumento de apoderamento, de defesa, de afirmação da diferença e do vivido. A história de luta e resistência de cada um desses bairros e de seus moradores é como uma herança, um de seus únicos bens que poderá ser transmitido, um legado inalienável que pode ser coletivizado, como uma “*fonte de imortalidade*”. como uma “*fonte de imortalidade*”.

Na mitologia grega, ao morrer, o homem encontrava no Hades duas fontes: *Léthes* e *Mnemosyne*. Ao beber da primeira, esquecia tudo da sua vida humana, entrando no domínio da noite. Já a água da segunda fonte conferia a capacidade de

guardar a memória de tudo o que havia visto e ouvido no mundo dos vivos (MONTEIRO, 2009, p. 4).

A narrativa, ou, como na mitologia grega, o beber da fonte *Mnemosyne*, em alguns casos específicos trazidos aqui, é como a negativa do esquecimento, a negativa da desistência diante da sina e da captura.

Os ocupantes eram, em sua maioria, trabalhadores rurais segregados do campo e atraídos pelo processo de modernização industrial que se desenvolvia na cidade de Vitória, principalmente com o surgimento da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Essa industrialização atraiu mão-de-obra originária de outros Estados, provocando uma ocupação desordenada nos morros, agravando os problemas urbanos do município.

Importante mencionar que inicialmente havia uma grande divisão dentro desses bairros, sendo que os moradores não podiam ultrapassar os perímetros demarcados do seu território, sendo esse fato causador de organizações de grupos e conseqüentemente de muitos enfrentamentos. Aos poucos essas barreiras foram se desfazendo e, com o adensamento da área, a demarcação inicial deixou de existir. Porém, na atualidade, novas formas de divisão, delimitação e enfrentamento foram sendo construídas, especificamente a partir da demarcação desse território por grupos de traficantes de drogas rivais, o que transformou uma parte da região no perímetro conhecido como “*Faixa de Gaza*”, uma das mais temidas do Município de Vitória.

É a partir dessa nova configuração que o território composto por estes quatro bairros passa a sofrer inúmeras intervenções das instituições policiais, seja da Polícia Militar, da Polícia Civil, e/ou do Batalhão de Missões Especiais (BME). Passam a ser realizadas operações militarizadas de grande repercussão no município, transformando a área em um celeiro de produção de “*subjetividades perigosas*”. Por subjetividade entendemos todos os processos que nos remetem não a uma origem, mas a um processo que se constitui e se constrói de acordo com a configuração sócio-histórica de determinados contextos. Assim, o que se configura seria “*não somente uma produção de subjetividade individuada – subjetividade dos indivíduos – mas uma produção de subjetividade social*” (GUATTARI; ROLNIK, 1986, p. 16).

De acordo com Barros (1994) “[...], toda sociedade, em um dado momento histórico, acaba por instituir certas formas de existir, pois cria, inventa, produz movimentos ou reproduz outros que já existem”. Nesse

sentido, o viés desta escrita foi analisar os diversos discursos e práticas que permearam a construção histórica que articula pobreza a periculosidade, utilizando como ponto de partida para esta composição o território conhecido como “Complexo da Penha”. Quais práticas fomentaram essa construção e transformaram a realidade destas comunidades em supostos “campos de guerra”?

2 Ideias impertinentes: tateando caminhos para a aproximação do “Complexo da Penha” a partir do trabalho desenvolvido pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social no Município de Vitória (ES)

Pensando na emancipação dos sujeitos, diversos segmentos da sociedade discutem temas que se baseiam tanto na importância de políticas sociais que busquem melhorias para as condições de vida de grande parte da população brasileira, e que contribuiriam para a redução da criminalidade, quanto na necessidade de crescimento do mercado de trabalho, diminuindo-se a taxa de desempregados – universo, segundo alguns, mais susceptível de agregação para as atividades criminosas. Diversos programas públicos e privados, como os de renda mínima, expressam essa visão que encara a violência como um produto advindo, sobretudo, da desigualdade.

Outro viés dessas ponderações diz respeito à ligação direta entre o crescimento da criminalidade como elemento articulado com o tráfico de drogas e armas, haja vista que as duas atividades seduzem, segundo alguns pesquisadores, parte dos jovens das camadas populares, oferecendo maior importância e visibilidade sociais nas periferias, produzindo novas formas de ocupar um lugar de destaque nos grupos sociais. Calcado nestas “novas formas de subjetividade”, imprime-se, no contemporâneo, o estudo das “causas” do crime e a solução para combatê-lo, afastando-se do delito e investindo-se sobre o criminoso, considerado anormal: seria ele recuperável?

A questão da desigualdade social é um ponto de partida para todo esse processo de criminalização da pobreza, visto que se observa a emergência de questões como uma maior concentração de renda, redução do crescimento econômico, do desemprego, do crescimento da economia informal, entre outros. Porém, entende-se também ser de um simplismo absoluto reduzir toda a questão da violência a este fator.

Frente a isto, foi necessário que alguns segmentos da municipalidade passassem a compreender não só a questão da desigualdade social, mas os mecanismos de deflagração da violência e da violação de direitos para em seguida agir sobre esses efeitos. Um desses segmentos refere-se ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

O Creas é uma unidade pública estatal, de abrangência municipal ou regional, referência para a oferta de trabalho social a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do Suas. Sua gestão e funcionamento compreendem um conjunto de aspectos, tais como: infraestrutura e recursos humanos compatíveis com os serviços ofertados, trabalho em rede, articulação com as demais unidades e serviços da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, além da organização de registros de informação e o desenvolvimento de processos de monitoramento e avaliação das ações realizadas (BRASIL, 2011, p. 8).

Seu principal objetivo é ofertar ações de orientação, amparo e acompanhamento psicossocial individualizado e sistemático a crianças, adolescentes e suas famílias em situação de risco ou violação de direitos, e a adolescentes autores de ato infracional.

O Creas oferta assim, atendimento às situações de violação de direitos, sendo oferecido neste espaço o serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos (Paefi), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias, e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço a Comunidade (PSC). Estes serviços visam afiançar proteção social e atendimento interdisciplinar aos indivíduos em situação de violência, visando sua segurança física, mental e social, assim como fortalecer os vínculos familiares.

O Município de Vitória, em consonância com os governos federal e estadual, desenvolvia serviços específicos e descentralizados, para o atendimento aos indivíduos com direitos violados. Estes serviços eram gerenciados e desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, e contavam com expressiva demanda de usuários munícipes, como também

de outras localidades, oriundos de migração de estados como Bahia e Minas Gerais, assim como de outros municípios do estado. A rede de atendimento específico a estes usuários era composta pelo Programa Sentinela, Programa de Liberdade Assistida Comunitária, Núcleo Contra a Violência ao Idoso, Programa de Abordagem de Rua e Serviço de Orientação Sócio-Familiar.

Visando um olhar macro do usuário e de sua família, assim como a promoção de uma forma mais efetiva do protagonismo e da autonomia dos sujeitos, estes programas, antes estanques e afastados, foram unificados em âmbito federal, recebendo a designação de Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

Foi dado início então à construção de uma rede de serviços melhor articulada e mais eficaz no atendimento aos usuários, oportunizando a aproximação da rede socioassistencial das ações nos territórios de abrangência dos espaços, especialmente dos territórios onde a violação de direitos era presente e naturalizada.

No Município de Vitória foram articuladas inúmeras reuniões entre representantes dos programas mencionados, assim como junto à rede de serviços socioassistenciais do município, visando à construção coletiva de um serviço que espelhasse a importância do atendimento integral e integrado ao munícipe cuja demanda referia-se a algum tipo de violência sofrida. Assim, o início do serviço se deu em julho de 2010, com a implantação do primeiro Creas no território Continental, onde anteriormente eram desenvolvidas as atividades do Programa de Liberdade Assistida Comunitária. É no referido território que se concentram os bairros escolhidos para o desenvolvimento desse artigo.

Mas como pensar o trabalho com a questão da violência e da violação de direitos nos territórios de abrangência dos Creas sem, no entanto, reforçar a ligação direta entre pobreza e periculosidade? E ainda assim, como trabalhar a partir da perspectiva da superação dessas violências em territórios como o “Complexo da Penha”, onde as regras ditadas referem-se a dois extremos – traficantes que comandam seus territórios pela exaltação do medo, e aparatos policiais que buscam o controle desses espaços através da constante violação de direitos humanos? Esse foi o desafio dos dois primeiros anos de implantação do serviço no Território Continental.

O primeiro e maior desafio para a desconstrução da ligação direta entre pobreza e periculosidade foi superar a cultura punitiva que é colocada em prática todos os dias em relação aos usuários do serviço Creas – uma

política guiada pela transformação da resolução de conflitos urbanos em “guerra contra a criminalidade”.

É fácil pensar que essa “fome punitiva” vai produzir novas – e não tão novas – armadilhas de sujeição e confinamento aos movimentos de recusa à criminalização da pobreza e da violência contra as comunidades mais empobrecidas. Uma dessas capturas diz respeito à apropriação e uso sistemático do envolvimento de adolescentes em atos infracionais para sua exclusão dos espaços escolares e de lazer coletivos, assim como de forma mais ampla, para a própria mudança do sistema penal.

Por meio de uma divulgação maciça dessas infrações pelo dispositivo midiático, da utilização das emoções do discurso das vítimas e de seus familiares, utiliza-se da comoção para mudanças mais duras e rigorosas seja no atendimento desses adolescentes em serviços públicos – escolas, unidades de saúde, programas de estágio e primeiro emprego, sejam na própria legislação. Fatos que por si só tem impactos no trabalho desenvolvido com estes adolescentes no Centro de Referência – são adolescentes que já chegam ao serviço com o rótulo de indesejados, irrecuperáveis, perigosos e acabam por se apoiar na sina do fracasso para suportar toda a pressão exercida pela sociedade. O trabalho que acaba por ser desenvolvido então pela desconstrução desses rótulos, para em um segundo momento ser trabalhada a constituição de um novo projeto de vida; onde antes só existiam supostos desajustes e uma sina voltada para o fracasso, emerge a possibilidade de novos começos, novas histórias.

A socióloga Vera Malagutti Batista, em entrevista cedida ao Jornal “A Nova Democracia”, em julho de 2007, intitulada “Insânia, anarquia e Estado policial”, irá nos apontar que esta é uma estratégia do capitalismo central de fazer o controle social da juventude através da punição, da pena e também pelo controle da mão de obra que está sobrando.

A associação do poder punitivo no controle do exército industrial de reserva oscila de acordo com a ocasião. Em períodos em que sobram braços, o direito penal e o poder punitivo tem de ser mais truculentos. Em contrapartida, quando faltam braços, aparecem os discursos liberais.

Outro viés a ser desconstruído no cotidiano de acolhimento do serviço Creas e que está intimamente ligado a articulação histórica entre pobreza e periculosidade diz respeito exatamente ao atendimento aos usuários que residem nos bairros considerados violentos. No que diz respeito a este ponto salientamos que os usuários, de quaisquer violações atendidas no

Creas, sejam violência física, sexual, psicológica, medidas socioeducativas, violência contra a pessoa idosa, situação de rua, entre outras, passam por todo um complexo ritual de “re-exclusão” quando residem nos bairros ditos “em guerra”, no contexto da situação de risco. É como se, por serem moradores de bairros economicamente vulneráveis, considerados violentos e dominados pelo tráfico de drogas, esses indivíduos devessem ter um tratamento diferenciado, visto que, para alguns, “circulam” pelos lugares de vítimas e algozes da sociedade.

Isso fica claro, mais uma vez, quando buscamos articulação com a rede de serviços como educação, saúde, mas principalmente segurança, assim como geração de trabalho e renda. Por vezes o usuário faz a opção por omitir o bairro onde reside, especialmente se mora em um dos bairros do Complexo da Penha, para que possa ter maiores possibilidades de atendimento digno às suas necessidades. É como se o pertencimento ao bairro “de risco” impetrasse um pesado fardo – são considerados os “improdutivos”, os “em situação de risco”, perigosos, devendo ser, por isso, vigiados, oprimidos e catalogados. Justificam-se assim, desde a exclusão em entrevistas de trabalho, o não atendimento adequado em unidades escolares, ao extremo dos mandados de busca e apreensão em aberto para comunidades ditas “carentes e perigosas”, “dominadas” pelo tráfico; aplaude-se a ausência de controle sob as forças policiais, assim como as demonstrações de violência e mortes. O estado de exceção “permanente” justifica a vigilância, a diferenciação e até o extermínio dos chamados “perigosos”.

O conceito de estado de exceção começa a ser utilizado como um mecanismo jurídico criado pela Assembleia Constituinte Francesa em 1791, sob o nome de “estado de sítio”, buscando a suspensão da ordem em casos extremos. Essa estratégia jurídica foi largamente utilizada e ampliada nos séculos XIX e XX por governos como a Alemanha, Itália e EUA buscando conter situações de desordem, conflito ou situação crítica política e econômica.

O filósofo italiano Giorgio Agamben (2005) vai apresentar-nos este “estado de exceção” como um mecanismo de suspensão da ordem jurídica não como excepcionalidade, mas como protótipo de governo, dominante na política contemporânea. O que deveria transcorrer como exceção à regra, tornar-se-á regra geral e é embasado no signo da segurança que passa a agir fora dos mecanismos jurídicos.

Agamben ainda vai nos apresentar um processo de condução histórico onde medidas excepcionais serão aglutinadas enquanto técnicas

normais de governo. A implicação disso acarretará na constituição de um panorama político como um “patamar de indeterminação” entre democracia e absolutismo. Observamos que a partir da exceção transformada em regra abrem-se brechas legalizadas para legitimar-se “ações de defesa” consideradas “fora da lei”, como a tortura e o extermínio de populações tidas como ameaçadoras à paz e à ordem. Através das exceções o Estado legitima ações enérgicas, ditas “necessárias” – o discurso é focado então no “bandido”, e não na concepção das condições que levaram a edificação desses “lugar bandido”. É cultivada uma “guerra preventiva”, atacando antes mesmo de ser atacado, legitimando a segregação, o sofrimento e a morte, possibilitando práticas autoritárias em relação a indivíduos considerados perigosos.

Assim constroem-se ações com as que foram realizadas sistematicamente no Complexo da Penha nos meses de maio, junho e julho de 2012 e que tem se perpetuado no decorrer do ano - para coibir a violência disseminada admite-se o BME nas ruas, o exército nas comunidades, toque de recolher imposto pelos próprios agentes da lei, a revista indiscriminada de crianças e adolescentes, a expulsão de famílias inteiras dessas comunidades.

Clama-se por mais policiamento, aceitando-se um “estado policial” que pode praticar a violência na forma de guerra. Tudo isso a partir da construção de um inimigo, que, segundo Vaz (2006, p. 1) aparece como uma espécie de Hidra³ – monstro de muitas cabeças, da Mitologia Grega, que habitava o pântano de Lerna. Um monstro que onde uma cabeça é cortada logo ressurgue outra, um inimigo que nunca vai ser sobrepujado. Construir um inimigo monstruoso e impossível de ser abatido avaliza a perpetuação de um estado autoritário para enfrentá-lo. São eles os pobres perigosos; contra eles toda e qualquer arbitrariedade pode ser cometida, em nome da ordem. Mas que verdades são construídas quando se excluem e isolam

³ A *Hidra* era uma serpente gigantesca e de muitas cabeças, que aterrorizava a região de Lerna, na Argólida. A picada da *Hidra* era extremamente venenosa, e contra o veneno não existia antídoto. Quando uma cabeça era cortada, outra nascia em seu lugar, e, além disso, uma delas era imortal. *Hércules* atacou-a com o auxílio do sobrinho *Lolau*, filho de seu meio-irmão *Íficles*. A cada cabeça decepada, a ferida era cauterizada com o fogo de um archote, impedindo assim que voltasse a nascer. A última cabeça, que era imortal, foi colocada em um profundo buraco, em cima do qual *Hércules* ainda pôs uma enorme pedra.

Durante a luta, *Hera* enviou um gigantesco caranguejo para atrapalhar o *herói*, mas ele simplesmente esmagou-o com o pé. Morto o *monstro*, *Hércules* embebeu a ponta de suas flechas no sangue da *Hidra*, tornando-as para sempre venenosas. Em versões tardias, a *Hidra* e o caranguejo foram colocados entre as estrelas, formando duas constelações vizinhas, respectivamente *Hydra* e *Cancer*. *Hydra* é a maior das 88 constelações conhecidas atualmente.

determinados segmentos, determinados territórios, imputando-lhes todas as mazelas de perigos, ameaças e violência? Mas que novas estratégias de luta e resistência são também fortalecidas quando estes territórios são analisados para além da sina, do perigo? Analisar a construção dessa pobreza perigosa se faz necessário para as respostas a estas inquietações.

3 Uma sinfonia agridoce acerca da articulação histórica entre pobreza e periculosidade: o que seria da história dos caçadores, se os leões pudessem escrever?

Campos de guerra... Iminente perigo social, para alguns a “pobreza perigosa” dos bairros periféricos precisa ser disciplinada, normatizada, regulada. Para estes destinam-se os “territórios dos pobres” (COIMBRA, 2001), onde a miséria extrema se faz enquanto realidade cotidiana, e onde a violação contínua de direitos e o extermínio assumem, por vezes, o lugar das políticas públicas. Neste terreno fértil, onde permeia o medo urbano contemporâneo, emergem discursos que, entre outras questões, produzem o endurecimento das políticas de segurança e acabam por naturalizar o extermínio de inúmeros indivíduos considerados descartáveis.

Muros de contenção à aproximação dos possíveis inimigos: a frase se repete, ecoa no ar. Produção de verdades: pobres, bandidos ou “quase bandidos”. Para a almejada proteção, vigilância ativa e patrulhamento vinte e quatro horas, condomínios fechados, muros altos, cercas elétricas, carros blindados, vidas blindadas! Inimigos devem ser mantidos a distância, de preferência nas vielas e palafitas dos bairros mais afastados; são adversários e devem ser interceptados, rechaçados, segregados, excluídos e exterminados. Assim, protegendo-se do desconhecido e do perigo em potencial a que ele expõe, constroem-se os dois lados de cercas elétricas, de vidas.

Como sabemos, as cercas têm dois lados. Dividem um espaço antes uniforme em “dentro” e “fora”, mas o que é de dentro para quem está de um lado da cerca é fora para quem está do outro. Os moradores dos condomínios mantêm-se fora da desconcertante, perturbadora e vagamente ameaçadora – por ser truculenta e confusa – vida urbana, para se colocarem dentro de um oásis de tranquilidade e segurança. Contudo, justamente por isso, mantêm todos os demais fora dos lugares

seguros, e estão absolutamente decididos a conservar e defender com unhas e dentes esse padrão; tratam de manter os outros nas mesmas ruas desoladas que pretendem deixar do lado de fora, sem ligar para o preço que isso tem. A cerca separa o “gueto voluntário” dos arrogantes, dos muitos condenados a nada ter (BAUMAN, 2009, p. 39).

Verdades construídas no cotidiano, como aquelas que produzem linearidade entre periculosidade, suspeição e pobreza, passam a ser reedificadas por todos os segmentos da população. Como controlar a pobreza crescente senão criminalizando-a e recorrendo a penalidades cada vez mais duras e\ ou mesmo “eliminando” seus agentes? (BRASIL, 2003, p. 6).

É por isso que afirmamos que a grande política social da contemporaneidade neoliberal é a política penal. A qualquer diminuição de seu poder os meios de comunicação de massa se encarregam de difundir campanhas de lei e ordem que aterrorizam a população e aproveitam para se reequipar para os “novos tempos”. Os meios de comunicação de massa, principalmente a televisão, são hoje fundamentais para o exercício do poder de todo o sistema penal, seja através de novos seriados, seja através da fabricação de realidade para produção de indignação moral, seja pela fabricação de estereótipo do criminoso (MALAGUTI, 2003, p. 33).

Estabelecendo um saber sobre as famílias pobres reforçam-se as chamadas “classes perigosas”. Apresentado como homogêneo, identitário, uno e, portanto, imutável, de forma unilateral e simplista, esse “rosto” aparece referindo-se àqueles que têm um destino já conhecido e previsível, os mesmos problemas, as mesmas dificuldades, a mesma visão de mundo, forjados nas mesmas experiências, nas brigas da infância, nos desgostos e decepções da escola, na estigmatização associada ao fato de residir em um bairro pobre e a pertença a uma família marcada (BOURDIEU, 1997, p. 84).

Ao adentrarmos nos caminhos e descaminhos pouco retilíneos da história, percebemos que desde a passagem do feudalismo para o capitalismo foi sendo milimetricamente construída uma diferenciação entre aqueles que eram possuidores de propriedades e aqueles que não passavam de um exército industrial de reserva (GUIMARÃES, 1981), que foi logo denominado “classes perigosas” por sua sobrevivência precária frente ao trabalho e à habitação.

O primeiro registro no uso da expressão “classes perigosas” ocorreu em 1849, no título de uma obra de autoria de Mary Carpenter, conhecida escritora na área criminal.

A expressão “classes perigosas” parece ter surgido na primeira metade do século XIX. A escritora inglesa Mary Carpenter, por exemplo, em estudo da década de 1840 sobre criminalidade e infância culpada – o termo do século para os nossos meninos de rua – utiliza a expressão claramente no sentido de um grupo social formado à margem da sociedade civil. Para Mary Carpenter, as classes perigosas eram constituídas pelas pessoas que já houvessem passado pela prisão, ou as que, mesmo não tendo sido presas, haviam optado por obter o seu sustento e o de sua família através de práticas de furto e não do trabalho (CHALHOUB, 1996, p. 20).

No Brasil a expressão “classes perigosas” parece caminhar e avançar, ao longo do século XIX, lado a lado com o processo de legitimação da medicina haja vista que o saber médico, antes pautado em uma perspectiva de intervenção individualizada, passa a intervir em diversos extratos do tecido social. Para além das patologias clínicas, o saber médico passa a adotar um discurso pautado em questões como o aleitamento materno, o casamento, a puberdade, a higiene familiar, a prostituição, entre tantos outros temas ligados diretamente à dimensão médico-sanitária dos problemas sociais, dando respostas médicas a estas inquietações (CHALHOUB, 1996).

Esse “diagnóstico médico” construirá um terreno fértil para a associação direta entre “classes pobres” e “classes perigosas”, e, no contexto histórico daquele período, estabelecer a ligação direta entre pobreza, periculosidade e negritude. Na década de 1850, a partir do agravamento de epidemias como a cólera e a febre amarela, os fios da trama pobreza, periculosidade e negritude passam a se acentuar, uma vez que se ampliam os cuidados direcionados aos espaços miseráveis, considerados ameaças aos segmentos dominantes e abastados.

Personifica-se desde esse período, a essa parcela da população, o perigo do contágio, seja ele direcionado à doença, à imoralidade, ou mais especificamente à situação miserável. Na atualidade, o termo “classes perigosas” é ainda diretamente vinculado à pobreza, aos negros e moradores dos grandes bolsões de miséria das cidades brasileiras. A eles são direcionados os programas sociais compensatórios, os projetos de segurança pública e os

projetos de prevenção à situação de “risco”. Mas risco para quem?

Fazendo um breve recorte no processo histórico em que se produziu a ligação direta entre pobreza e periculosidade, percebemos que emerge no século XIX, na Europa, baseada nos ideais da eugenia, uma referência entre as doenças físicas, morais e variadas formas de enfermidades e a população pobre, tida como degenerada, anormal.

Com o mesmo viés dessa teoria, encontraremos, no século XX, os testes de inteligência, que buscavam, entre outras coisas, pensar a inteligência como algo inato e passível de ser mensurado. Tais teorias tiveram seu ápice com Paul Broca (1824-1880) e Cesare Lombroso (1835-1909). Este, baseado na tese da Antropologia Criminal, afirmava que poderia distinguir por determinadas características da anatomia do indivíduo, se este era ou não um criminoso nato.⁴

Teorias como essas foram e ainda são largamente disseminadas e defendidas em nosso país, onde negros e mestiços foram e ainda são tidos como inferiores, degradados, ligados invariavelmente à população que mora nas favelas e que sobrevive de pequenos furtos, da prostituição ou da mão-de-obra escrava nos campos e periferias da cidade, de biscates, esmolos, favores.⁵

Todas estas proposições correram paralelas à obra de C. Darwin, “*A Origem das Espécies*” (1859), e foram amplamente reforçadas tanto pelo movimento eugênico no século XIX, quanto pelo darwinismo social. Os chamados “degenerados” eram considerados responsáveis por todos os males sociais, sendo recomendada, inclusive, a sua esterilização. Os citados preceitos racistas influenciaram as obras de muitos cientistas brasileiros, sendo um grande exemplo a forte influência que teve o “Tratado das Degenerescências”, de A.B. Morel (1857), em que este utilizava o termo “classe perigosa”.

No Brasil, o apogeu do movimento higienista, no final do século XIX e início do século XX, veio reafirmar todas essas teorias, invadindo não só os tratados de medicina, mas permeando toda a sociedade brasileira. Segundo Coimbra (2001), tal movimento imiscuiu-se nos mais diferentes setores da sociedade, redefinindo os papéis que deveriam desempenhar em um regime capitalista a família, a criança, a mulher, a cidade e os segmentos pobres.

⁴ Sobre o assunto consultar Lobo (1997).

⁵ A nova eugenia do Século XXI vai perder certa força científica e ética a partir das revelações acerca das atrocidades nazistas, porém, não vai desaparecer, mas se refugiar sob a égide da “genética humana”. “Avanços” genéticos vêm sendo direcionados a identificação de “genes indesejáveis”, com a utilização de exames que detectam doenças genéticas por companhias de seguros e planos de saúde, assim como o uso de bancos de DNA no controle da migração.

São estes mesmos setores que definirão quem são os possíveis perigosos, e que contribuirá para a aniquilação desses “sujeitos de risco”. Não sucumbir a estas construções, fomentar a superação desses papéis pré-concebidos e homogeneizantes é o desafio dos Centros de Referência.

4 Esperando novas frentes de batalha? Os caminhos que ficam quando partimos

Não se busca aqui fechar proposições acerca do trabalho desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social no Município de Vitória, muito menos aprofundar análises acerca da linearidade construída historicamente entre pobreza e periculosidade. Busca-se sim, apresentar uma pequena análise da imbricação desses dois temas e o que foi construído junto às famílias acompanhadas no Território Continental.

Compreender o funcionamento destas famílias para, em seguida, intervir em sua realidade, de forma a não expropriar seus saberes, construídos no cotidiano, no dia-a-dia de suas vivências, apresenta-se enquanto desafio para a quebra dessa linearidade. Em um primeiro momento parece tarefa difícil, visto que, os sujeitos se encontram em constante risco de embasar suas práticas na não aceitação das diferenças, aprisionando-se também nos desígnios da sina e do fracasso.

Lançar mão de estar dia após dia na vivência cotidiana desses usuários, através dos atendimentos semanais, das visitas domiciliares e da participação efetiva junto a estes nas oficinas temáticas de ressignificação da violência sofrida é uma aposta que tem mostrado frutos ainda em processo de maturação. Ouvir estas histórias torna-se uma tarefa delicada e decisiva na afirmação dessas narrativas, visto que se corre sempre o risco eminente de transformá-las em histórias únicas e retilíneas. Benjamin (1993) vai nos chamar atenção para a armadilha de uma compreensão que eterniza a barbárie ao conceber a história como se ela fosse contínua e progressiva. Para ele, essa seria a ótica dos “vencedores” que continuam a ditar como a “verdadeira” história deve ser escrita em cada época.

Faz-se necessário a afirmação de outras histórias, sendo assim é preeminente voltar o olhar para elementos até então esquecidos dessas histórias: os que foram rejeitados, jogados fora. São eles que não devem ser relegados a amnésia, porque é pela afirmação histórica dos que foram relegados ao ostracismo nas histórias oficiais que é possível afirmar os murmúrios dos

escombros, suas narrativas. Não para a “salvação” dos atingidos pela violência, posto que não é este o caminho traçado nesta escrita, mas para romper com uma concepção de história, uma certa concepção de mundo... para produzir o intempestivo dos acontecimentos, a possibilidade de maior abertura para a aceitação da diferença e construção de novos projetos de vida para além do “olhar da periculosidade”.

Entende-se que este é o começo de uma longa desconstrução de conceitos como situação de risco, periculosidade, sina; porém, como todo longo caminho, entendemos ser de extrema importância que este seja revisitado sempre, afim de que as práticas produzidas sejam avaliadas, monitoradas e aprimoradas.

Referências

AGAMBEN, G. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

_____. **Estado de exceção**. Trad. de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2005.

BARROS, R. B. **Grupo: a afirmação de um simulacro**. 1994. Tese (Doutorado em Psicologia) - Pontífice Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

BATISTA, V. M. **Insânia, Anarquia e Estado Polícia: a Nova Democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BENJAMIN, W. **O narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov**. In: MAGIA e Técnica, Arte e Política. Trad. de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BOURDIEU, P. **Sobre a televisão**. Oeiras: Celta, 1997.

BRASIL, V. V. Subjetividade e violência: a produção do medo e da insegurança.

In: ENCONTRO MUNDIAL ESTADOS GERAIS DA PSICANÁLISE, 2., Rio de Janeiro, 2003. **Anais...** Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Brasília, 2011.

CHALHOUB, S. **Cidade febril:** cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

COIMBRA, C. M. B. **Operação Rio:** o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica:** cartografias do desejo. Petrópolis: Vozes, 1986.

GUIMARÃES, A. P. **As classes perigosas:** banditismo urbano e rural. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981. (Biblioteca de Ciências Sociais, 11).

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD**, 2010. Brasília, 2010.

LOBO, L. F. **Os infames da história:** a instituição das deficiências no Brasil. 1997. Tese (Doutorado) - Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1997.

MALAGUTI, V. B. **O medo na cidade do Rio de Janeiro:** dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MATEUS, L. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social:** relatório anual 2010-2011. Vitória: SEMAS, 2011.

MONTEIRIO, V. S. V. Canudos: guerra e memória. **Revista Mosaico**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2009.

NIETZSCHE, F. **Genealogia da moral:** uma polêmica. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VAZ, P. **Constitui-se o cidadão, hoje, como vítima virtual do terrorismo.** 11 set. 2006. Entrevista ao Portal Multirio – Empresa Municipal de Múltiplos Meios. Disponível em: <www.multirio.rj.gov.br>.

Olhando uma realidade, olhando o outro: representações sociais da pobreza e do usuário entre os profissionais da assistência social*

Anailza Perini de Carvalho

Izildo Corrêa Leite

Introdução

Questões ligadas à pobreza e aos pobres, ao longo da história, sempre estiveram presentes em discussões realizadas por pesquisadores, profissionais de diversas áreas e segmentos da sociedade. Podemos constatá-lo a partir de diversos estudos acadêmicos e notícias de jornais veiculados, respectivamente, pela literatura e pela mídia (VALLADARES, 1991; CASTEL, 1998, VALLADARES, 2000; LEITE, 2002).

Ao verificarmos os diversos estudos sobre pobreza – entendida como um fenômeno multifacetado e histórico (LEITE, 2002) –, observa-se que, desde que passou a ser percebida como um problema, na transição do feudalismo para o capitalismo, no caso da Europa ocidental, prevalece uma conotação negativa em relação às pessoas que vivem naquela condição social, os pobres sendo frequentemente vistos como vagabundos, criminosos e violentos (VALLADARES, 1991; CASTEL, 1998, VALLADARES, 2000; LEITE, 2002).

Na medida em que se passou a ver a pobreza como um problema – o que aconteceu também no Brasil, a partir do final do século XIX –, diversos profissionais passaram a pesquisar o assunto, o que, por sua vez, contribuiu para fundamentar ações para o enfrentamento daquela condição social

* O presente artigo resulta de uma pesquisa desenvolvida por Anailza Perini de Carvalho como Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), sob orientação do Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite.

(VALLADARES, 1991; LEITE, 2002). Contudo, a maioria das políticas sociais implementadas no Brasil conceituava a pobreza, durante muito tempo, como um empecilho para a ordem e o progresso, e suas ações visavam apenas gerir a pobreza (ADORNO, 1990; VALLADARES, 1991; TELLES, 1993), mas não combater resolutamente sua própria existência. Guardadas as especificidades históricas, postura semelhante acontece hoje: de acordo com os paradigmas neoliberais, não há preocupação em acabar com a pobreza, dada sua suposta inevitabilidade numa economia globalizada (TELLES, 2001; SANTOS, 2005, p. 35). É por isso que a maioria das políticas sociais não visa uma transformação profunda dessa realidade (DRAIBE, 1993; UGÁ, 2004).

O presente trabalho apresenta – e reflete sobre – algumas inquietações que foram surgindo durante nossa experiência profissional. Nos lugares onde atuamos como profissional na qualidade de assistente social, sempre nos chamou a atenção à maneira pela qual são tratados os usuários das políticas sociais por alguns profissionais. Fomos procurados várias vezes por esses usuários para disponibilizar informações que eram de responsabilidade de outras pessoas que ali trabalhavam, já que estas não lhes davam as explicações apropriadas ou não tinham paciência para ouvir suas demandas e/ou lhes repassar o que era solicitado. O direito do usuário à informação era negado. Além disso, ouvimos relatos de várias situações nas quais os usuários, em sua maioria pobres, eram tratados como “coitadinhos” e o que recebiam lhes era passado como se fosse um favor e não como um direito.

Ver os usuários da política social, que, em sua maioria, são os pobres, como sujeitos de direitos, protagonistas de sua própria realidade – cada um deles como “ator principal” (FERREIRA, s.d., p. 389), e como não objeto das ações de profissionais ou, até mesmo, como “coitadinho” que merece um favor –, é pensar que o outro é um cidadão e que tem direitos a serem respeitados.

Refletir sobre o agir profissional em relação aos pobres atendidos pela assistência social é importante, pois, partindo do pressuposto de que, “ao falarmos em políticas sociais, tratamos de ações fundamentadas em escolhas baseadas nos valores assumidos, de forma explícita ou implícita, por quem trabalha nessa área – seja na formulação de tais políticas, seja em sua execução” (LEITE, 2008, p. 80-81), cabe questionar: de que modo os profissionais que trabalham na Política de Assistência Social da Prefeitura de Vitória (Espírito Santo) representam a pobreza e os usuários pobres de

tais políticas? O objetivo principal deste estudo é exatamente identificar e analisar tais representações sociais.

1 Procedimentos metodológicos

Como procedimentos metodológicos da investigação que fundamenta este trabalho, num primeiro momento realizamos uma revisão da bibliografia pertinente, levando em consideração as categorias teóricas “representação social”, “pobreza” e “política social”, bem como temas que lhes são correlatos. Como resultado disso, neste estudo estão presentes, entre outros tópicos, diferentes maneiras de representar a pobreza ao longo dos séculos, bem como a construção e a transformação de políticas sociais que, muitas vezes, acabam reforçando uma maneira de ver o pobre e/ou a pobreza somente pelo recorte da renda ou apenas com base naquilo que os pobres não têm – uma visão da pobreza formulada a partir do “pressuposto da falta”¹ (SARTI, 2005).

Naquela revisão bibliográfica, encontramos diversas referências a pesquisas realizadas em representações sociais, tratando de temas muito diversos entre si, mas não tivemos acesso a nenhuma pesquisa abordando representações dos usuários da assistência social, o que, a nosso ver, reforça a relevância da realização deste estudo, como explicitado anteriormente.

Num segundo momento, realizamos uma pesquisa documental sobre a Política da Assistência Social desenvolvida pela Prefeitura de Vitória (ES), focalizando-a nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Isso nos forneceu duas modalidades de informações relativas ao objeto de estudo: dados objetivos – benefícios oferecidos, programas existentes, número de profissionais que ali atuam etc. – e dados sobre como são representados a pobreza e os pobres no âmbito da assistência social.

A partir dessa pesquisa documental, constatamos, num terceiro momento, a necessidade de conhecer melhor o funcionamento dos Cras e, por isso, optamos por realizar, nesses centros de referência, uma observação

¹ De maneira muito sucinta, podemos dizer que o pressuposto da falta, que marca fortemente tanto o senso comum quanto as produções acadêmicas sobre o assunto, leva a pensar a pobreza apenas por aquilo que os pobres *não têm*, desconsiderando o que têm, como agem sobre o mundo e como pensam a realidade (SARTI, 2005, p. 35-36) – desconsiderando, enfim, a “[...] positividade concreta” da pobreza e dos pobres: “[...] o resultado [dessa postura] acaba sendo a desatenção para a vida social e simbólica dos pobres no que ela representa como positividade concreta, a partir da qual se define o horizonte de sua atuação no mundo social e a possibilidade de transposição dessa atuação para o plano propriamente político” (SARTI, 2005, p. 36).

não participante – modalidade de obtenção de dados que, de acordo com Flick (2004), proporciona ao pesquisador entrar no campo de interesse de modo a observar a realidade, mas buscando influenciar o mínimo possível o desdobramento do evento estudado.

Num quarto momento, visando dar continuidade à coleta de dados relativos às representações sociais dos usuários da assistência social e da pobreza existentes entre os profissionais, optamos por utilizar a entrevista semiestruturada, que é

[...] aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 2006, p. 146).

Para a realização das entrevistas semiestruturadas (em número de 20), utilizamos um roteiro contendo questões básicas e pertinentes para uma aproximação ao objeto. Feitas com profissionais das áreas de Serviço Social (dez assistentes sociais, sendo quatro coordenadores), Psicologia (quatro psicólogos) e Pedagogia (dois pedagogos) que trabalham nos Centros de Referência da Assistência Social de Vitória (ES), as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra para posterior análise.

Visando garantir o anonimato dos profissionais, os entrevistados foram identificados por meio de numeração de 1 a 20, de acordo com a ordem cronológica em que as entrevistas foram realizadas. A escolha dos profissionais ouvidos foi aleatória, levando em consideração sua disponibilidade para participar da pesquisa.

Num quinto momento, realizamos a análise dos dados. Na pesquisa que embasa este trabalho, utilizamos a abordagem qualitativa, que, de acordo com Minayo (2002), busca compreender os significados, os valores e as atitudes que envolvem o objeto da pesquisa, sem se preocupar com a quantificação. Além disso, citamos, aqui, duas outras características da abordagem qualitativa. De uma parte, ela fundamenta-se no pressuposto de que o conhecimento ocorre na interação entre o sujeito e o objeto. De outra

parte, quando se trabalha com tal abordagem, considera-se que os aspectos objetivos e subjetivos estão vinculados ao sujeito (DESLANDES; ASSIS, 2002).

Seguindo essa abordagem, adotamos, no presente trabalho, como contribuição para a interpretação dos dados, alguns eixos principais da Teoria das Representações Sociais.

Um deles é que o conceito de representações sociais diz respeito aos saberes da vida cotidiana, os saberes do senso comum (SÁ, 1995; JODELET, 2001; LEITE, 2002). Por meio das representações sociais, os sujeitos buscam definir e nomear os diferentes aspectos da realidade da vida cotidiana, visando dar sentido ao mundo, entendê-lo e posicionar-se diante dele (JOVCHELOVITCH, 1995; JODELET, 2001).

Um segundo aspecto da Teoria das Representações Sociais a ser aqui citado é que uma representação social sempre expressa atributos não apenas do campo da realidade a que se refere, mas também do sujeito que o representa. Assim, procuramos identificar e analisar de que modo os profissionais que atuam nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) da Prefeitura de Vitória representam socialmente a pobreza e os usuários pobres da Política de Assistência Social, levando em conta que, embora tais representações digam respeito à pobreza e aos usuários da Política de Assistência Social, elas são elaboradas pelos profissionais que aí atuam e, portanto, expressam também características desses profissionais.

Podemos dizer que as representações sociais que os profissionais da assistência social têm dos usuários atendidos, bem como da condição de pobreza, são estruturadas num contexto histórico, e podem derivar tanto de universos consensuais quanto de universos reificados.² O fato de os profissionais terem constituído um saber científico, necessário à sua atuação no trabalho, não “exclui” (ao menos, totalmente) de seu pensamento os saberes do senso comum que eles elaboraram ao longo de suas vidas. Assim sendo, em alguns momentos, ambas as modalidades de pensamento podem se inter cruzar quando os profissionais em questão representam uma dada realidade. Isso significa que, mesmo possuindo um saber acadêmico, esses sujeitos, ao ser confrontados com as realidades cotidianas, acabam, por vezes, interpretando-as a partir dos universos consensuais, isto é, das representações

² Os universos consensuais referem-se às atividades intelectuais da vida cotidiana, que levam à produção de representações sociais, enquanto os universos reificados dizem respeito às ciências e ao pensamento erudito (SÁ, 1995, p. 28).

sociais que circulam “ao lado” do pensamento científico.³

Por fim, um terceiro aspecto da Teoria das Representações Sociais que aqui merece consideração é que uma representação social é, no dizer de Moscovici (1978, p. 50), uma “preparação para a ação”, afetando as práticas que os sujeitos considerados desenvolvem em relação ao campo da realidade que representam. Se é assim, compreender de que modo os profissionais da Política de Assistência Social representam a pobreza e os usuários dessa mesma política contribui fortemente para o entendimento de suas ações práticas – fato que, por sua vez, reforça a relevância do presente estudo.

E – vale dizer – tal relevância resulta justamente da busca de compreender melhor as representações sociais que os profissionais da Política de Assistência Social do Município de Vitória têm dos usuários dessa política, o que traz elementos importantes para o entendimento das práticas de tais profissionais.

Neste trabalho, analisamos os sentidos e os significados manifestos nas representações sociais da pobreza e do usuário atendido pela assistência social, levando em consideração o sujeito (profissional que atua na Política de Assistência Social, em Vitória) enquanto ser social e buscando uma leitura crítica da realidade representada socialmente.

Buscando concretizar a técnica de análise de conteúdo, em nosso trabalho adotamos o procedimento exposto a seguir, o qual se configurou em três períodos distintos, porém complementares.

Primeiramente, procuramos realizar uma leitura dos documentos e transcrições de entrevistas sem nenhuma preocupação em fazer interpretações ou estabelecer associações entre, por um lado, os dados ali presentes e, por outro, textos anteriormente lidos, pressuposições acerca de posturas dos sujeitos etc. Uma atitude “preconcebida” desse tipo poderia impedir (ou, ao menos, dificultar) a descoberta de informações importantes no material a ser analisado. Assim, fizemos uma leitura inicial atenta e, ao mesmo tempo, o mais “isenta” possível.

Numa segunda leitura, buscamos verificar as associações entre os objetos de representação com que lidam os sujeitos e outros elementos de seu mundo – associações estas que dão conteúdo à representação, expressando modos de interpretar/significar o objeto representado.

³ Situação semelhante foi constatada por Bertolani e Leite (2009) entre profissionais da área da saúde atuando junto a populações indígenas.

Por último, numa terceira leitura – e a partir da leitura anterior –, buscamos descobrir determinadas regularidades nos conteúdos das representações sociais dos sujeitos entrevistados. Nesse momento, procuramos identificar quais foram os conjuntos temáticos presentes nas falas dos sujeitos, o que, ao menos em parte, manifestou-se em palavras-chave (ou expressões-chave) que foram sendo “descobertas” em tais falas. Esses conjuntos temáticos não foram buscados em respostas a perguntas específicas, pois apareceram verbalizados em respostas a diferentes perguntas, variando de sujeito para sujeito. Nesse momento do trabalho, foram realizadas anotações que serviram de componente orientador de possíveis leituras complementares das transcrições das entrevistas.

Em relação aos aspectos éticos da pesquisa, levou-se em consideração o que é disposto na Resolução 196/96, do Conselho Nacional de Saúde (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 1996), a qual estabelece normas e diretrizes para as pesquisas com seres humanos.

O projeto de investigação e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foram submetidos ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo sob o número 212/09, comitê esse que, por sua vez, emitiu parecer favorável à realização da pesquisa.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi apresentado aos profissionais entrevistados, sendo assegurado seu anonimato, bem como o direito dos sujeitos de desistirem, a qualquer momento, de participar da realização da pesquisa, se assim o desejassem. Para tal eventualidade, foi disponibilizada para cada sujeito uma cópia do documento, contendo os telefones de contato da pesquisadora e do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Não houve, no entanto, nenhuma desistência.

2 Análise dos dados: representações sociais dos usuários e da pobreza existentes entre profissionais da assistência social

2.1 Contextualizando as profissões atuantes na assistência social representadas na amostra

É importante explicitar que, dos profissionais entrevistados – e diferentemente dos assistentes sociais, que possuem em seu currículo uma discussão sobre as políticas sociais e a assistência social –, a maioria

dos psicólogos e pedagogos não tiveram em suas formações acadêmicas conteúdos abordando tais temas ou, mesmo, a experiência profissional na área da assistência social.

Nunca tinha trabalhado na assistência. Eu sou psicólogo e minha área de atuação sempre foi a saúde, e aí eu estranhei muito quando cheguei no Cras [Centro de Referência da Assistência Social], porque é um pouco diferente (ENTREVISTADO 1).

Ainda em relação a essa questão, observamos que a maioria dos entrevistados das três profissões representadas na amostra relatou que participa de capacitações oferecidas pela Prefeitura.

Periodicamente, a gente tem capacitações. Geralmente, é duas vezes no ano (ENTREVISTADO 3).

Existem capacitações, formações, né? (ENTREVISTADO 14)

Entretanto, alguns relatam que são poucos os cursos oferecidos, que estes não são ofertados a todos e, até mesmo, que estes não têm conteúdos que atendam às demandas dos profissionais:

Existe, mas pouco. Muito pouco, mesmo. Por exemplo, nesse ano de 2009, teve uma ou duas capacitações. Eu acho pouco (ENTREVISTADO 10).

Podemos, então, dizer que, apesar de alguns profissionais não terem experiência profissional e acadêmica na área da assistência social antes de iniciar seus trabalhos nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), o órgão empregador oferece algumas formações e capacitações durante o ano, ainda que isso não se dê de forma avaliada como suficiente. Mais ainda: na gestão do trabalho no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (Suas), é preconizada, como princípio e diretriz, a capacitação continuada dos profissionais que ali atuam (BRASIL, 2005). Contudo, pela fala de alguns profissionais, podemos concluir que não é ofertado um quantitativo adequado de capacitações para que todos os profissionais delas possam participar.

Esse é um ponto importante para o presente trabalho, pois a Teoria das Representações Sociais, aqui utilizada, tem, em princípio, como objeto as formas de pensar próprias da vida cotidiana – o senso comum –, e não os conhecimentos científicos e técnicos. Por outro lado, tem-se mostrado a necessidade de relativizar as fronteiras entre esses dois campos do pensar (BERTOLANI; LEITE, 2009).

Ainda assim, ficava uma questão sobre a qual refletir: as representações da pobreza e dos usuários existentes entre os profissionais da assistência social variam segundo o grau de conhecimento acadêmico ou técnico construído sobre o assunto em cada profissão? Voltaremos a este ponto, no final do presente item.

2.2 Os Centros de Referência da Assistência Social e a participação dos usuários

Ao analisar as entrevistas realizadas, verificamos que os profissionais demonstram conhecer o funcionamento dos Cras e seu papel no âmbito da intervenção sobre o social. De diferentes formas, referem-se a esses centros como a porta de entrada na assistência social e preocupam-se em afirmar a política correspondente como um direito.

Ter a consciência que a assistência não é uma benesse, a assistência é um direito deles – né? –, tá na LOAS [Lei Orgânica da Assistência Social], tá no PNAS [Política Nacional da Assistência Social] [...] (ENTREVISTADO 7).

Além disso, os profissionais apresentam os Cras como um importante espaço de participação, mas, ao mesmo tempo, relatam que existem limites a essa participação.

Em relação à primeira dessas duas considerações, os relatos demonstram que os Cras são espaços nos quais os usuários podem falar, dar sugestões e ser ouvidos, de modo diferente do que acontecia anteriormente, pois, então, as oficinas e os temas eram impostos aos usuários.

Ao falar da participação dos usuários nesses centros de referência, os profissionais relatam também que os usuários participam das reuniões, de discussões temáticas e das avaliações, formulando sugestões e reivindicações:

Eles falam muito [no Cras]. Eles se colocam, reclamam, eles dão sugestões. No nosso relatório mesmo tem várias sugestões deles. (ENTREVISTADO 2).

Corroborando essa posição, tivemos oportunidade de verificar que, nos grupos observados em alguns Cras, foram realizados processos de participação dos usuários através de avaliações, sugestões e reivindicações relacionadas aos programas.

Sobre o assunto, vale a pena, aqui, fazer referência a Paiva (2006), que mostra como é primordial a defesa da participação popular como eixo das políticas públicas, sem que isso signifique, de forma alguma – como é defendido pelo pensamento neoliberal –, a desresponsabilização do Estado no trato da questão social e a consequente precarização dos serviços básicos. Trata-se, sim, do fortalecimento do protagonismo popular como essencial à assistência social na luta pela dignidade para todos.

Voltemos à posição dos sujeitos sobre esse tópico. Quanto aos limites que apontam em relação à participação dos usuários nos Cras, afirmam que essa participação ocorre, mas que poderia ser mais acentuada, argumentando que os usuários não estão preparados para isso, ou por terem uma escolaridade inferior à dos técnicos que também se fazem presentes nos espaços de participação, ou, até mesmo, pelo fato de não terem interesse em participar. Vejam-se as duas falas abaixo:

Sim [participam], com muita dificuldade, ainda. Muita dificuldade, porque é uma coisa muito nova, né? Eu ... assim ... participo da ... Clas [Comissão Local da Assistência Social] e do Comasv [Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória]. Também é um espaço meio estranho ainda pra eles, né? Porque é um espaço onde tem profissionais com curso superior e tal, né? (ENTREVISTADO 1).

Agora, tem também a resistência em participação. Tem pessoas que nós conversamos e elas contam... ah, não quer, “não acredito nisso”, “não quero isso” (ENTREVISTADO 3).

Podemos verificar que existe uma contradição no modo pelo qual os profissionais vêem a participação dos usuários nos Cras. Embora os entrevistados afirmem haver uma participação ativa – fato que constatamos

também por meio de observação não participante –, fazem, também, referências à não participação ou à pouca participação dos usuários. Quando assumem esta segunda postura, desconsideram (ou, pelo menos, negligenciam) os momentos de participação que eles mesmos, profissionais, mencionam em outras passagens das entrevistas, relativamente aos usuários. Isso expressa, ainda que de forma ambivalente, uma concepção da pobreza estabelecida a partir do pressuposto da falta (SARTI, 2005), havendo, então, referência a uma suposta incapacidade dos usuários de agir sobre o mundo, o que se faz presente quando os entrevistados referem-se às dificuldades cognitivas ou até mesmo ao desinteresse dos usuários em participar. Nessa avaliação, não levam em consideração a realidade econômica e política vigente no meio social inclusivo, as condições de vida específicas da população atendida pelos Cras e o próprio fato de que a participação formalmente possibilitada pela PNAS é algo bem novo no campo da assistência social, havendo uma distância entre o que é formalmente estabelecido e sua concretização prática.

2.3 A assistência social é um direito ou não?

De maneira geral, os profissionais mostraram conhecer os direitos que os usuários têm em seu relacionamento com o Cras, diferenciando-os do favor.

Então, a gente trabalha muito aqui, com o usuário, a questão do direito dele se entender como sujeito de direito [...] Aí ele agradece: “Nossa, obrigada!” Aí a gente fala: “Você não tem que me agradecer, é um direito seu” (ENTREVISTADO 6).

Entretanto, apesar de demonstrar, nas entrevistas, reconhecer a assistência social como direito – posição também expressa em reuniões que observamos –, os profissionais ainda têm representações e utilizam-se de um linguajar que nos lembram a prática do favor, o assistencialismo, fazendo-se presente, com frequência, a palavra (ou pelo menos a ideia de) “ajuda”, o que contradiz as afirmações relativas aos direitos:

E, assim, procuramos ajudar a avançar no seu processo, né? Dentro de suas especificidades, cada um com a sua necessidade. E nós temos e damos atenção especial a cada caso (ENTREVISTADO 3).

Eu acho que é uma relação de respeito, de cordialidade, de uma proposta de ajuda mesmo. De ajuda técnica. No sentido que cada um consiga desenvolver suas potencialidades (ENTREVISTADO 3).

Segundo Sposati (2006), apesar de a Constituição de 1988 ter proposto uma nova forma de gestão da assistência social como política de direito, ainda permanece a utilização das ideias de ajuda, caridade, gratuidade, carência e necessidade. O fato de os profissionais continuarem utilizando-se desse linguajar tanto expressa quanto contribui para perpetuar uma representação da assistência em que ela é entendida como favor, e não como uma política de direito.

Apesar disso, os profissionais expressaram uma preocupação pelo fato de tais direitos estarem atrelados a critérios e condicionalidades, o que, a seu ver, acaba inviabilizando ou, pelo menos, limitando a concessão dos benefícios a todos que os requerem:

Olha, os usuários... eles possuem direitos, mas esses direitos são condicionados (ENTREVISTADO 9).

Há, pois, uma grande preocupação devido a que a Política de Assistência Social, apesar de ser tida como um direito, acaba excluindo indivíduos e famílias que têm rendimentos um pouco acima do que o estabelecido para tanto, mas que continuam necessitando do atendimento viabilizado por aquela política.

Sobre o assunto, Paiva (2006) observa que, sob a lógica do capital, vêm ocorrendo mudanças contundentes na implementação de programas e na sua abrangência, reforçando a não universalização da proteção social. Dentre tais mudanças, podem ser citadas: a seletividade dos usuários a serem atendidos, a ênfase nas estratégias de coerção e condicionalidades, a mudança de foco na delimitação do público-alvo, as contrapartidas contratuais⁴ e

⁴ Castel (2009, p. 91), ainda que tratando de uma realidade diversa da brasileira (europeia e, sobretudo, francesa), faz alusão a uma situação semelhante, à qual se refere com a expressão “mercantilização [ou “remercantilização”] das proteções”, pois as medidas correspondentes “[...] tornam-se cada vez mais *condicionais* [...]”: “[...] não se deve mais se beneficiar de recursos dos serviços sociais automaticamente. Estes recursos devem sempre ser pagos com contrapartidas por parte de seus beneficiários. [...] Assim, constata-se a inserção de uma lógica comercial nas políticas sociais, que é da troca, do dar para receber, do toma-lá-dá-cá. [...] Ora, assim, sem dúvida e muito frequentemente, pede-se muito às pessoas que têm muito pouco a dar.”

a descaracterização da lógica do direito, dada a curta temporalidade dos programas ou da prestação dos benefícios, que antes não tinham prazos de duração. A autora destaca, ainda, que entender a assistência social somente como uma política para os pobres/miseráveis acaba não contribuindo para a sua expansão como direito incondicional, embora isso seja o que prevalece nos dias atuais.

Apesar de os profissionais terem uma visão crítica dos critérios mencionados e de defenderem a ampliação dos direitos, de modo que sejam atendidos todos os que disso necessitam, acabam, por outro lado, reforçando uma “imagem em negativo” (LEITE, 2005) dos usuários – a qual enfatiza muito mais o que estes não têm do que sua positividade concreta⁵ (SARTI, 2005).

As falas da maioria dos profissionais reproduzem, em certo grau, a culpabilização do pobre por estar na condição de dependência de um benefício – culpabilização que é um modo de pensar um tanto quanto disseminado no capitalismo, nas várias etapas de sua história, e que ganha novas cores com o advento do neoliberalismo. Fazem-no quando relatam que os usuários estão acomodados pelo fato de receber um benefício e também quando exigem “contrapartidas” do pobre, como procurar mudar a situação em que vive. Ao agir desse modo, descon sideram a realidade social e econômica própria das sociedades capitalistas:

E tem algumas pessoas que se acomodam com essa concessão da cesta, né? [...] Então, quando eu digo acomodar, é..., nesse sentido. É ficar apoiado... é... nos serviços públicos, nos benefícios que o serviço público tem (ENTREVISTADO 1).

Eu acho que eles poderiam participar do enfrentamento. Primeiro saindo do comodismo – né? –, que é o normal do ser humano.⁶ (ENTREVISTADO 7).

Esse modo de representar a realidade dos usuários dos Cras conflita com todo um conceito de direito contido na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Ter direito ao alimento básico faz parte da segurança de

⁵ Sobre o significado da expressão “positividade concreta”, ver a nota de rodapé número 4 do presente capítulo.

⁶ Obviamente, aí há uma *naturalização* do “ser humano”, tomando por base pessoas que não enfrentam as agruras vividas pelos usuários da Política de Assistência Social e, ao mesmo tempo, descon siderando as *distâncias sociais* que separam as condições de vida de uns e de outros.

sobrevivência (BRASIL, 2004), mas percebe-se que alguns profissionais resistem em aceitar que a assistência social está relacionada à cesta básica ou soluções emergenciais. Esse comportamento pode ser explicado pelo fato de, constantemente, a assistência social receber críticas devido a sua história estar relacionada ao campo da benemerência ou da filantropia (PAIVA, 2006). Além disso, o fato de o usuário receber um benefício não quer dizer que o utilize sempre que dele necessitar, como diz a Lei (BRASIL).

As representações sociais que vinculam pobreza e acomodação acabam reforçando a ideia segundo a qual o pobre tem plenas condições de sair da situação em que vive – bastaria, para tanto, o esforço ou, quando muito, uma melhor capacitação em termos de capital humano,⁷ não sendo levada em conta, então, a realidade vigente na contemporaneidade capitalista, ela própria produtora de situações de riqueza e de situações de pobreza. Como veremos a seguir, apesar da consideração, presente entre vários profissionais, de que a estrutura socioeconômica vigente é a grande causadora da realidade por que passam as famílias pobres, predominam, entre os sujeitos da pesquisa que fundamenta o presente trabalho, representações que responsabilizam o indivíduo pela realidade por ele vivida.

2.4 Conhecendo a realidade vivida pelos usuários da assistência social

Alguns dos entrevistados expressaram a ideia segundo a qual o sistema capitalista e a própria história são os responsáveis pela situação vivida pelos usuários da assistência social.

Isso é determinado historicamente – né? –, pelo... condutor da nossa história, todo o sistema de produção. É até... é determinado historicamente, já essa situação de pobreza, né? (ENTREVISTADO 3).

[...] a gente vive num sistema capitalista desigual, sistema econômico e cultural também, né? (ENTREVISTADO 16).

Entretanto, de maneiras diversas, a maioria dos profissionais acaba

⁷ A teoria do capital humano está baseada na ideia da responsabilização do indivíduo pelas condições de pobreza na qual vive, a saída dessa situação sendo possível a partir de investimentos sociais nas pessoas (educação, criatividade, empreendedorismo, saúde, nutrição e planejamento familiar). Portanto, o foco da questão, sob essa ótica, encontra-se no indivíduo, e não na estrutura social (MAURIEL, 2008).

culpabilizando as famílias e os indivíduos usuários da assistência social pela situação em que vivem, o que está em consonância com as formas de pensar hegemônicas nas várias fases da história do capitalismo, e segundo as quais os pobres são, em última análise, os responsáveis por sua própria condição.

Que a situação pode ser melhor. Pode mudar, né? Se ele quiser. (ENTREVISTADO 1).

[...] essa pobreza, esse sentimento de falta, de não conseguir... Eu acho que não dá pra acabar assim, porque é uma questão pessoal [...] (ENTREVISTADO 20).

De acordo com Paiva (2006), é necessário ter cuidado para não sucumbir à psicologização dos problemas sociais, o que, a nosso ver, ocorre quando se atribui aos usuários da assistência social a responsabilidade por sua pobreza, como se esta fosse decorrente de incapacidades morais ou cognitivas, e sem se levarem em consideração as contradições do sistema capitalista. Outros autores também buscam, ainda que por outros caminhos, destacar a produção social da pobreza, isto é, seu caráter social e histórico. Leite (2005, p. 395-396), por exemplo, depois de fazer menção a formas de pensar nas quais “[...] se perde a noção de que a pobreza e a miséria são geradas nos mesmos processos que engendram a riqueza [...]”, mostra a necessidade de considerar “[...] os mecanismos que, na mesma sociedade capitalista, produzem, a um só tempo, tanto a riqueza quanto o seu oposto.” Desconsiderados esses mecanismos, a pobreza aparece, então, como “[...] algo externo a um mundo propriamente social, [...] algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais” (TELLES, 1993, p. 10). É claro que isso tudo abre caminho para a consideração da pobreza como de responsabilidade individual dos próprios pobres.

Ugá (2004), bem como Andrade, Eidelwein e Guimarães (2007), enfatiza que, de acordo com a lógica neoliberal, os indivíduos e as famílias pobres acabam sendo culpabilizados pela situação em que vivem, desresponsabilizando-se o Estado e a própria forma de organização social pela realidade contraditória vigente.⁸

⁸ “A pobreza hoje disseminada pelos quatro cantos do mundo [...] é devida, acima de tudo, à forma predominante de organização social, geradora de desigualdades gritantes, que se acentuam rápida e dramaticamente. (LEITE, 2008, p. 91).

Quando os profissionais tratam das condições que, a seu ver, permitiriam que os usuários saíssem da condição de pobreza, afirmam que o trabalho e a educação são as alternativas possíveis. Está implícito nessas considerações o pressuposto da falta (SARTI, 2005): faltam, entre os pobres, trabalho e educação. Sobre o primeiro desses dois elementos, seria preciso, antes de mais nada, pensar sobre se os sujeitos em questão não trabalham, de fato, ou se – como ocorre muitas vezes – realizam trabalhos não considerados como tais por indivíduos situados em outras posições sociais.⁹ Além disso, ainda em relação ao trabalho, há que considerar as elevadas taxas de desemprego que caracterizam a contemporaneidade capitalista.¹⁰ Por fim, como veremos adiante, há, da parte dos entrevistados, o que poderíamos chamar um certo silêncio a respeito do agir dos usuários sobre o mundo – aí incluídas as atividades laborais. Já com referência à educação, seria importante levar em conta algo que, em geral, não aparece nas falas dos entrevistados: os fatores socioeconômicos que levam os pobres a um baixo grau de escolaridade.

Vejamos, nos trechos de entrevistas reproduzidos abaixo, como os entrevistados posicionaram-se sobre o trabalho e a educação, tidos como possíveis soluções para a saída da condição de pobreza.

Eu acho que, a longo prazo, dá pra se combater a pobreza [...] através de trabalho, né? (ENTREVISTADO 7).

A gente vê em muito deles a sede de um emprego e não consegue. Aí cê já bate na questão da capacitação, da educação. Vem a educação. Não consegue porque não tem o estudo. Aí tem que voltar a estudar [...] (ENTREVISTADO 4).

Como já foi mencionado, nas formas de pensar predominantes no sistema capitalista, o indivíduo é visto como responsável por sua condição de vida e, no caso do usuário da assistência social (o pobre), este é percebido

⁹ Foi o que constatou, por exemplo, Leite (2005) em relação à atividade de indivíduos que se dedicavam à coleta de detritos em um “lixão” de Vitória, em pesquisa que realizou sobre representações sociais da miséria e dos miseráveis entre estudantes universitários.

¹⁰ Segundo Santos (2005, p. 35), a “nova pobreza globalizada” tem como determinantes o “desemprego”, a “destruição das economias de subsistência” e – de modo a atender aos ditames neoliberais – a “minimização dos custos salariais à escala mundial”, isto é, o achatamento dos valores com que se paga a força de trabalho.

como um indivíduo incapaz, por não conseguir os meios para suprir sua subsistência (UGÁ, 2004). O fato de os profissionais considerarem que a educação e o trabalho são a solução para que os usuários saiam das condições em que se encontram acaba coincidindo com as orientações do Banco Mundial. Segundo tais orientações, as políticas públicas devem propiciar a (re)inserção desses indivíduos no mercado, para o que é preciso que deixem de ser incapazes, “capacitando-se” e tornando-se “competitivos” (UGÁ, 2004).

Entretanto, não existem postos de trabalho para todos, no capitalismo. Apesar de haver todo um incentivo e, até mesmo, algumas experiências de sucesso de indivíduos “empreendedores”, o mercado de trabalho capitalista não comporta todos – na verdade, e de certo modo, ele necessita da existência de trabalhadores sempre disponíveis, quer para os momentos em que há expansão da atividade econômica, quer como meio de rebaixamento do valor da força de trabalho.

Vale lembrar aqui o estudo realizado por Reis (2000) sobre a percepção das elites brasileiras acerca da pobreza e da desigualdade, o qual apontou que, naquele segmento social, a educação é tida “[...] como o caminho mais adequado para dotar os desprivilegiados de recursos” (REIS, 2000, p.42). Isso expressa a crença em que a escola cria possibilidades de mobilidade social sem romper com a estrutura vigente, tratando-se, portanto, de uma suposta solução “indolor” para os mais bem situados em termos socioeconômicos, pois não demandaria políticas redistributivas.

Voltemos aos nossos entrevistados. Ao ser perguntados sobre se seria possível acabar com a pobreza, a maioria deles mostrou um grande dose de ceticismo a esse respeito, além de considerar que, de acordo com a lógica capitalista, é notório não existir interesse em que políticas vigentes erradiquem a pobreza, Por outro lado, quando afirmam a possibilidade da erradicação da pobreza, alguns dos profissionais entrevistados alegam que isso só seria possível com o fim do capitalismo.

Acabar com a pobreza eu “num” sei, né? Acabar eu não sei. Pode melhorar [...]. “Num” sei. Eu fico pensando, será que acabar com a pobreza... pode chegar um dia, né? Só se for com a mudança de sistema, né? (ENTREVISTADO 3).

Acabar, eu acho que é impossível acabar, mas pode ser diminuído (ENTREVISTADO 14).

Assim, alguns dos profissionais, ao mesmo tempo em que culpabilizam o usuário da assistência social pela situação em que vive, também têm a compreensão de que a erradicação da pobreza só se dará com a ruptura do atual sistema, em virtude das profundas desigualdades que o caracterizam, mas não tendo perspectiva de quando isso acontecerá.

Dando continuidade ao tratamento da realidade vivida pelos usuários da assistência social, observamos, também, que vários profissionais mencionaram as “vulnerabilidades sociais”, situações estas que afetam diretamente a vida daqueles indivíduos e são mencionadas na PNAS como critério de atendimento nos Cras.

[...] é a questão da droga e da violência. Hoje nós vivemos..., né? Tem o poder paralelo. A gente vê isso [...] (ENTREVISTADO 3).

[...] você tem uma noção de todas as demandas possíveis. De todas as vulnerabilidades existentes. As questões sociais, mesmo. Então, é abuso sexual, é... a violência, é a droga, é a questão de uma casa que desabou (ENTREVISTADO 10).

Contudo, também ao considerar as “vulnerabilidades” existentes entre os usuários atendidos, os entrevistados manifestam, mais uma vez, uma forte prevalência do que Sarti (2005) chama pressuposto da falta.

Como explicado anteriormente, existe, segundo Sarti (2005), nas formas de pensar que predominam acerca da pobreza e dos pobres, uma ênfase naquilo que estes não possuem, não são, não fazem e não pensam, desconsiderando-se ou negligenciando-se o que os pobres têm, são, fazem e pensam.¹¹ Assim, quando os sujeitos de nossa pesquisa enfatizam as vulnerabilidades como entraves para o agir dos usuários da assistência social, isso indica que prevalece, também aqui, uma tendência a representar o pobre e a pobreza por uma “imagem em negativo” (LEITE, 2005): enfatiza-se a falta, o não ter condições, o não fazer, o suposto imobilismo.

No entanto, podem ser apontados outros exemplos de falas de

¹¹ É importante destacar que Sarti (2005) não desconsidera a efetiva existência de faltas entre os pobres. A própria autora, ao fazer uma primeira aproximação à realidade que estuda, afirma que os pobres a que seu livro se refere são aqueles que, na sociedade capitalista, são destituídos de riqueza, poder e prestígio. A grande questão é que, com base no pressuposto da falta, leva-se em conta apenas o que os pobres *não têm* e desconsidera-se sua “vida social e simbólica”, o que a autora chama de “positividade concreta” desses sujeitos e da situação em que vivem (SARTI, 2005, p. 36).

entrevistados nas quais a presença do pressuposto da falta é ainda mais explícita:

É... Em termos... Assim... socioeconômico, desemprego, desempregados, uma renda *per capita* baixa [...] (ENTREVISTADO 2).

A maioria, realmente, é muito carente. A escolaridade é muito baixa. A maioria desempregada ou quem tá realizando trabalho tá no mercado informal [...] (ENTREVISTADO 13).

[...] acho que pobreza, pra mim, é isso: falta [...] Pobre. Falta. Pobre é falta, né? (ENTREVISTADO 20).

Quando abordamos as representações sociais da realidade dos usuários da assistência social existentes entre os profissionais entrevistados, expressões e termos como “sem renda”, “sem condições”, “sem escolaridade”, “sem trabalho”, “falta”, “carência”, “falta de oportunidade”, “sem qualificação”, “desempregados”, “falta alimento”, “sem condições mínimas” etc. são muito presentes, em particular quando os entrevistados buscaram apresentar suas concepções de pobreza. Tais termos e expressões denotam, como já afirmamos, uma “imagem em negativo” (LEITE, 2005, p. 369) dessa parte da população e da situação por ela vivida.

Ao representar desse modo os usuários, os entrevistados acabam enfatizando apenas um aspecto da realidade de que tratam, aspecto esse ao qual se chega a partir do pressuposto da falta. Nesse modo de pensar, é desconsiderado o todo da realidade, que engloba, sim, um conjunto de faltas – afinal, trata-se de pobreza –, mas que vai além disso, e que se refere, também, a como realmente é a vida social e simbólica dos pobres, em sua positividade concreta (SARTI, 2005).

2.5 Os usuários são sujeitos?

Como foi descrito no item anterior, há uma forte tendência, entre os profissionais dos Cras, a representar os usuários com base no pressuposto da falta, dando ênfase àquilo que estes não possuem, não são, não fazem e não pensam.

Em consonância com essa postura, os profissionais omitem quase tudo o que diz respeito a atividades desenvolvidas pelos usuários da assistência

social, a sua atuação sobre o mundo. Tendem a tratá-los, assim, no limite, como “não sujeitos”. Com base em que fazemos essa afirmação? É preciso verificar minuciosamente aquela tendência, pois ela não se mostra de imediato, estando presente mais naquilo que não se falou do que naquilo que se disse durante as entrevistas.

Tratando dos diversos temas abordados nas entrevistas, os profissionais, no geral, não fizeram referências a ações que os usuários realizam no seu dia a dia, fora dos espaços dos Cras. Mesmo falando sobre a participação dos usuários nos Cras, houve uma ênfase na inadequação do tipo de participação praticada ou no grau supostamente baixo em que ela ocorre, o que, por sua vez, mostra-se em conformidade com uma visão da pobreza e dos pobres que coloca a ênfase na falta.

No geral, não tivemos, por meio das entrevistas realizadas, informações sobre os trabalhos a que se dedicam os usuários da Política de Assistência Social; sobre eventuais ações coletivas que eles tenham desenvolvido; sobre conhecimentos que possam ter acerca de diversos campos da realidade; sobre estratégias usadas para enfrentar suas precárias condições de vida etc.

Referindo-se àqueles usuários, a maioria dos profissionais fez alusão a dificuldades para a obtenção de postos de trabalho, ao desemprego, a carências, à baixa escolaridade, à falta de conhecimentos etc. Mas não houve menções a como eles contornam todas as dificuldades possíveis e imagináveis para sobreviver nessa situação, nem a seus saberes populares, nem a como pensam a realidade vivida etc. Em relação ao que são, fazem, têm e pensam, prevaleceu o silêncio. Mas – convém destacar – “[...] os silêncios dizem muito sobre como representamos aspectos da realidade e nos posicionamos a seu respeito, em termos de valores e atitudes” (LEITE, 2005, p. 360; o itálico é nosso).

O silêncio apontado – esse vazio, essa lacuna nas falas – também precisa ser levado em conta. Não é casual. Ele expressa um modo de representar os usuários da Política de Assistência Social que os toma, em última análise, como “não sujeitos”.

É possível que tanto os silêncios quanto as asserções positivas dos profissionais que ouvimos, relativas à consideração da pobreza e dos pobres a partir do pressuposto da falta, tenham ocorrido de uma forma impensada, “inconsciente”, o que, porém, não diminui sua importância sociológica. Pelo contrário: “[...] a espontaneidade permite que valores e atitudes possam

exprimir-se livres dos constrangimentos resultantes de uma reflexão mais aprofundada” (LEITE, 2005, p. 401).

Se é assim, podemos voltar a um aspecto das representações sociais aqui analisadas: o fato de se pensar a assistência de um modo tal, que ela, ainda que de forma ambivalente, é entendida como favor, e não como uma política de direito. Um modo de pensar que, agora, pode ser interpretado: quando o outro é pensado apenas em sua impotência, em sua carência, naquilo que lhe falta, em sua passividade, “os direitos transformam-se em *ajuda*, a participação em *tutela estatal*, a justiça em *caridade* [...]” (TELLES, 1992, p. 37; os itálicos são nossos).

Três considerações adicionais para concluir este item do presente trabalho.

Uma delas é que, em larga medida, as representações sociais aqui analisadas não são exclusivas dos sujeitos de nossa pesquisa nem a seu ambiente de trabalho. Elas são profundamente disseminadas no meio social inclusivo (SARTI, 2005; LEITE, 2005). Possivelmente, expressam-se entre os profissionais da Política de Assistência Social em extensão e em intensidade semelhantes ao que ocorre em diversos outros segmentos sociais.

Em segundo lugar, cabe apontar que, a nosso ver, confirma-se a pertinência da Teoria das Representações Sociais para analisar os dados primários obtidos por meio de entrevistas, pois os universos consensuais e os universos reificados não são realidades estanques, o que leva a que profissionais com formação acadêmica não estejam “imunes” a formas de pensar amplamente disseminadas no âmbito do senso comum. Aliás, a esse respeito, cabe sublinhar: não constatamos diferenças dignas de nota entre as formas pelas quais as categorias profissionais representadas em nossa amostra (assistentes sociais, psicólogos e pedagogos) significam a realidade dos usuários da Política de Assistência Social e esses próprios usuários, muito embora a tais categorias correspondam formações curriculares distintas entre si quanto ao tratamento de temas relativos àquela realidade.

A terceira e última consideração adicional: diferentemente do que predomina no senso comum de não pobres, não constatamos, nas falas dos entrevistados, manifestações de um modo de representar a pobreza e os pobres muito disseminada no meio social mais amplo, o qual, frequentemente, associa essa condição social e seus sujeitos, de um lado, e a violência e, mesmo, a criminalidade, de outro (TELLES, 1992; TELLES, 1993; LEITE, 2005). Nas entrevistas, não ouvimos, em referência aos pobres, termos usualmente

presentes nos discursos correspondentes àquele modo de pensar: “marginais”, “bandidos”, “perigosos” etc. Um contato mais estreito com a realidade dos usuários da Política de Assistência Social teria fragilizado tal visão entre os profissionais que entrevistamos? Não temos, no momento, resposta para essa pergunta, que poderia ser o mote para outras pesquisas acadêmicas...

Considerações finais

No processo de elaboração desta dissertação, traçamos um percurso metodológico que, agora, temos condições de avaliar como importante para dar conta de concretizar seu objetivo principal, que era identificar e analisar de que modo os profissionais que trabalham na assistência social da Prefeitura de Vitória (ES) representam socialmente a pobreza e os usuários pobres de tal política.

Nos diversos momentos da história do mundo ocidental, as representações do pobre, na maioria das vezes, foi marcada por conotações negativas. Embora existam avanços nos modos de representá-lo e à sua condição social, por parte dos pesquisadores e profissionais das políticas sociais, as considerações do pobre como preguiçoso, criminoso e vadio continuaram presentes em amplos segmentos da população, o que, no entanto, não aconteceu entre os sujeitos deste estudo.

Os profissionais que fizeram parte de nossa amostra qualitativa não probabilística puderam, nas entrevistas, explanar sobre as questões referentes à pobreza e ao pobre.

Por meio das representações sociais que se fazem presentes entre eles, pudemos constatar como buscam definir e nomear os diferentes aspectos da realidade vivida pelos usuários da assistência social, visando dar sentido ao mundo, entendê-lo e posicionar-se diante dele. Ao expressar esses conteúdos representacionais, trouxeram à tona, de acordo com a Teoria das Representações Sociais, atributos não somente dos elementos da realidade a que se referiam, mas, também, atributos deles mesmos, enquanto sujeitos que expunham de que modo significam aquela realidade (MOSCOVICI, 1978; SÁ, 1995; JOVCHELOVITC, 2000; JODELET, 2001; LEITE, 2002).

Nesse caso, em particular, podemos dizer que as representações sociais em questão exprimem não apenas atributos dos usuários da Política de Assistência Social, mas, também, características dos profissionais que são os sujeitos do presente trabalho.

Outro aspecto importante que a teoria mencionada tem para este trabalho, e que aqui vale destacar, é que uma representação social é uma “preparação para a ação” (MOSCOVICI, 1978, p. 50), afetando as ações que os sujeitos considerados desenvolvem em relação ao campo da realidade que representam, fato que, por sua vez, reforça a relevância de nossa pesquisa, pois, ao discorrermos sobre a Política de Assistência Social, a qual atende prioritariamente os que dela necessitam, abordamos ações realizadas por profissionais que estão fundamentadas, em larga medida, em escolhas baseadas em valores por eles assumidos de forma implícita ou explícita.

Apesar de se tratar de uma pesquisa de cunho qualitativo e sem a pretensão de buscar generalizar os resultados alcançados, julgamos poder afirmar que os dados obtidos acerca das representações sociais que tomamos como objeto de estudo nos permitem formular algumas considerações adicionais.

Constatamos que os profissionais entendem a assistência social como um direito e conhecem os benefícios e ações desenvolvidas nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Além disso, referem-se às condicionalidades e ao não atendimento a todos que necessitam dos benefícios em questão, ainda que cumprindo os critérios para tanto, como um problema para a efetivação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS)¹ e um entrave no relacionamento entre usuários e profissionais.

Isso demonstra uma visão crítica por parte dos profissionais, pois percebem que a PNAS não está sendo efetivada na sua plenitude enquanto direito acessível a todos que dela necessitam.

Entretanto, a despeito de apresentar um conhecimento da assistência social como direito, os profissionais pesquisados utilizam-se, muitas vezes, de um linguajar que acaba contribuindo para a perpetuação de uma representação da assistência em que ela é entendida como favor,

¹ Vale lembrar que a PNAS visa garantir, sem necessidade de contribuição prévia, a proteção social a todos os que dela necessitam (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993).

e não como uma política de direito. Embora não seja, obviamente, a proposta deste trabalho, isso nos leva a refletir sobre o que, de fato, deveria ser feito para que tal tipo de representação não se reproduzisse no meio profissional. Além disso, seria importante pesquisar – o que este estudo não abordou, porque não era seu objetivo – o porquê de essas representações aparecerem com tal força no meio profissional pesquisado.

Em relação à participação dos usuários nos Cras, os profissionais apresentam algumas contradições. De um lado, referem-se a esses centros como importantes espaços de participação, mas, de outro, alegam que essa participação não existe ou existe de maneira bem limitada.

Isso poderia nos levar a refletir, em outra oportunidade, sobre os motivos de desconsiderarem as diversas expressões de participação dos usuários descritas por eles próprios, profissionais, no item anterior. Com isso – e esse é um fato a sublinhar –, negligenciam não apenas a participação efetivamente existente, mas em que grau ela poderia vir a ocorrer.

Já em relação à realidade vivida pelos usuários, parte dos profissionais considera que o sistema capitalista e a própria história são responsáveis pelas condições em que vive a população atendida pelos Cras. Contudo, de maneiras diversas, a maioria dos profissionais acaba culpabilizando essa mesma população por tais condições.

Se os próprios profissionais, de modo majoritário, representam socialmente os pobres dessa maneira, como exercer uma política de direitos? Como fazê-lo, se os usuários não são vistos como sujeitos de direitos, mas, sim, como culpados pela situação em que vivem e, também, responsabilizados pela possibilidade ou não de sair dessa condição de pobreza?

Esse tipo de representação está em consonância com concepções e práticas atualmente hegemônicas de “combate à pobreza”: compensatórias, focalizadas, individualizadas e sem a preocupação de afetar a estrutura política e econômica vigentes (CARDOSO JR., 2006; MAURIEL, 2006; STEIN, 2006).

O combate à pobreza, no contexto atual, ganha um tom individualizado, centralizado nas características e comportamentos dos pobres e, as políticas sociais, sob

esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de “habilitações” que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes) (MAURIEL, 2008, p.329).

Além disso, ao falar sobre a realidade vivida pelos usuários da assistência social, a maioria dos profissionais expressa um modo de representá-los que os considera a partir do pressuposto da falta, dando ênfase àquilo que eles não possuem, não são, não fazem e não pensam, o que contribui para que se crie uma “imagem em negativo” (LEITE, 2005) daqueles que vivem na pobreza.

Isso implica dizer que “[...] a vida social e simbólica dos pobres no que ela representa como positividade concreta” (SARTI, 2005, p. 36) não está sendo devidamente levada em conta.

Assim, ao falar sobre as características dos usuários, os profissionais entrevistados omitiram quase tudo o que diz respeito às atividades desenvolvidas por aqueles, o que expressa uma tendência a representá-los como “não sujeitos”.

Podemos dizer que se trata de uma “[...] imagem do usuário como um ser incapaz, portador somente de carências e sem nenhuma potencialidade” (ANDRADE; EIDELWEIN; GUIMARÃES, 2007, p. 183). Levando em conta que uma representação é uma “preparação para a ação” (MOSCOVICI, 1978, p. 50), torna-se difícil, a partir daquela imagem, “[...] potencializar o usuário enquanto sujeito político, fortalecendo a identidade coletiva na defesa e luta por direitos” (ANDRADE; EIDELWEIN; GUIMARÃES, 2007, p. 183).

Tudo isso – ao lado, é claro, de diversos outros fatores de várias ordens –, pode contribuir para trazer obstáculos ao protagonismo e à participação efetiva dos usuários nas próprias políticas sociais e na luta por direitos.

Também cumpre ressaltar que as representações sociais da pobreza e dos usuários entre os profissionais da assistência social são estruturadas numa conjuntura histórica e podem advir tanto dos universos reificados como dos universos consensuais, como

já mencionado no item 2. O fato de, em alguns momentos, os entrevistados utilizarem-se de um saber acadêmico sobre a realidade a que se referiram nas entrevistas não “excluiu” de seu pensamento os saberes do senso comum que se fizeram presentes ao longo de suas vidas e que são amplamente disseminados em diversos meios sociais.

Isso significa dizer que, mesmo contando com um saber científico, esses profissionais, ao se defrontar com realidades do dia a dia acabam, por vezes, interpretando-as a partir dos universos consensuais, isto é, das “teorias do senso comum” (representações sociais) que circulam “ao lado” do pensamento científico.

Por fim, esperamos que o presente trabalho possa contribuir para a ampliação do campo de conhecimento sobre a temática aqui abordada, venha a servir de base para a formulação de futuros estudos e traga aportes para os profissionais que atuam no campo de intervenção sobre a realidade social. Se assim for, poderemos nos sentir plenamente recompensados.

Referências

ADORNO, S. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 9-17, abr./jun. 1990.

ANDRADE, I.; EIDELWEIN, K.; GUIMARÃES, G. T. D. Serviço Social português e brasileiro: a relação com o usuário. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 28, v.90, p. 169-186, 2007.

BERTOLANI, Marlon Neves; LEITE, Izildo Corrêa. O respeito à diferença: contribuições da Teoria das Representações Sociais para as políticas de saúde voltadas a populações indígenas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.13, n. 2, p. 291-301, jul./dez. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e da outras providencias. **DOU**, Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS. DOU, Brasília, 28 out. 2004. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução no 145, 15 out. 2004.

CARDOSO JR., J. C. Pobreza como privação de capacidades ou pobreza como destituição de direitos: alcance e impasses no pensamento de Amartya Sen. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 73-93, dez. 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

_____. Desestruturação do mundo do trabalho e suas implicações para a política social. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira et al. (Orgs.). **Política Social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, 2009. p. 83-96.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Comissão de Ética em Pesquisa (Conep). Resolução 196/1996: normas para pesquisa envolvendo seres humanos. 1996.

DESLANDES, S. F.; ASSIS, S. G. de. Abordagem quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (Orgs.). **Caminhos do pensamento**: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 195-223.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./abr./maio. 1993.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

JODELET, D. Representações sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, D. (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 17-44.

JOVCHELOVITCH, S. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P. A.; JOVCHELOVITCH, S. (Orgs.). **Textos em representações sociais**. 8.

ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 63-85.

LEITE, I. C. **Desconhecimento, piedade e distância**: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

_____. Representando a miséria e os miseráveis: desconhecimento, piedade e distância. **Idéias**, Campinas (SP), v. 12, n. 1, p. 357-410, 2. sem. 2005.

_____. Novos olhares, novos lugares: por uma Política Social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania. **Convergencia: Revista de Ciências Sociais**, Toluca (México), v. 15, n. 47, p. 73-100, mayo/ago. 2008.

MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. **Ser social**: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/UnB, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006.

_____. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MOSCOVICI, S. **A representação social da Psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. (Psyche).

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, v. 87, p. 5-24, 2006.

PROTAGONISTA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, [s.d.]. p. 389.

REIS, E. P. Percepções da elite sobre a pobreza e desigualdade. **Revista**

Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, fev. 2000.

SÁ, C. P. Representações sociais: o conceito e o estado atual da teoria. In: SPINK, M. J. P. (Org.). **O conhecimento no cotidiano**: as representações sociais na perspectiva da Psicologia Social. São Paulo: Brasiliense, 1995. Parte I, capítulo 1, p. 19-45.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: _____. (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SARTI, C. A. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único da Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, v. 87, p. 96-122, 2006.

STEIN, R. H. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Ser Social**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UNB, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006.

TELLES, V. S. **A cidadania inexistente**: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na Grande São Paulo. 1992. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.

_____. Questão social: afinal, do que se trata? In: _____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001. Capítulo 4, p. 115-37.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade**: a construção

do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Vértice, 1991. p. 81-112.

_____. A gênese da favela carioca: a produção anterior às Ciências Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 5-34, out. 2000.

Convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes no Suas Vitória(ES)

Eliana Moreira N. Garcia

Fabíola Barbosa da Silva

Fernanda Alves dos Santos

Lívia Dias Pereira

Mirella Loterio Siqueira

Introdução

O presente trabalho discute o tema da Convivência e Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários. Toma-se como referência as normativas legais expressas na Constituição Federal (CF) – 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad) – 1990, Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), Sistema Único de Assistência Social (Suas) – 2005, o Sistema Municipal de Assistência Social do Município de Vitória (ES) – 2012.

A relevância do tema está relacionada à importância da família no processo de proteção e desenvolvimentos de seus membros, dos vínculos familiares, da necessidade de enfrentamento às violações de direito, que, muitas vezes, acontece no espaço doméstico. Sabemos que a família necessita ser protegida pelo Estado por meio de políticas públicas, já que este tem a responsabilidade de ofertar, prioritariamente, serviços que contribuam para que ela exerça a função da proteção social.

Assim, cabe ao Estado, em Suas diferentes esferas de governo, oferecer condições à família, uma vez que este representa o lócus privilegiado de proteção e socialização dos indivíduos, e quando na sua ausência, a família substituta deve exercer esta função.

O Município de Vitória adota as diretrizes da PNAS/Suas, que tem como centralidade a família, na formulação e execução da política de

assistência social por meio de benefícios, programas, projetos e serviços. E mais, o Suas Vitória estabelece a garantia da convivência familiar e comunitária e a responsabilidade do poder público ofertar respostas no sentido de fortalecer os vínculos entre os membros da família no contexto do território (BRASIL, 2012).

Este trabalho objetiva investigar em que medida a execução da política de assistência social no município contribui para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes. Especificamente visa investigar quais são as intervenções dos técnicos que atuam na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade no fortalecimento da convivência familiar e comunitária, seja em situação de fragilidade ou rompimento de vínculos. Isto é, apreender as respostas que as equipes técnicas dos serviços oferecem na perspectiva da garantia deste direito.

1 O trabalho com famílias no Suas na perspectiva da convivência família e comunitária

1.1 Direito a convivência familiar e comunitária

O direito a convivência familiar e comunitária é um princípio garantido na Constituição Federal (1988), art. 227. Nesta mesma direção o Estatuto da Criança e do Adolescente, afirma no art. 4º:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

Assim, o direito a convivência familiar e comunitária coloca-se como forma privilegiada de proteção social e mais, significa que crianças e adolescentes têm o direito de crescer num ambiente acolhedor e de serem protegidos pelo núcleo familiar de origem, ou o qual fazem parte. Neste sentido o Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006) é um marco que reafirma esta diretriz.

Outra orientação decorrente do direito a convivência familiar e comunitária é que crianças, adolescentes e Suas famílias têm preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas. Tal afirmação refere-se à importância da família como espaço de proteção e cuidado. Em relação à política de assistência social, a PNAS e o Suas representam um avanço quando adotam o fortalecimento da família como eixo estruturante de Suas ações.

Desta forma, compreende-se que ao fortalecer a família previne-se situações de violação de direitos e rompimento de vínculos entre seus entes.

Sabe-se que a violação de direito é uma questão ampla e ultrapassa a condição de pobreza, embora, haja uma relação estreita entre elas.

A realidade no Espírito Santo, capital Vitória, aponta a existência de violação de direitos relacionada à pobreza nas famílias. E mais, em muitas delas o desdobramento é a retirada de crianças e/ou adolescentes da família e conseqüentemente a sua institucionalização. Dados do Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social de 2011 apontam nesta direção quando se analisa que o principal motivo para a retirada é a negligência¹:

Em relação à motivação para o acolhimento, segundo guia de acolhimento expedida pela Vara da Infância e da Juventude e relatórios do Conselho, verificamos que a negligência é o motivo de maior incidência para acolhimento de crianças (36,68%) [...] Nesse sentido, observamos que **a negligência é um termo amplo, que mascara outras situações, como por exemplo, a pobreza** (VITÓRIA, 2011) (grifos nossos).

Historicamente o Estado tem ofertado respostas precárias a crianças, adolescentes que sofreram violação de direitos. Estes frequentemente têm sido separados de Suas famílias de origem e recebem como medida de prote-

¹ O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com base em Azevedo e Guerra afirma: “[...] a negligência se configura quando os pais (ou responsáveis) falham em termos de atendimento às necessidades dos seus filhos (alimentação, vestir, etc.) e quando tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle”. A negligência assume formas diversas, que podem compreender descasos: com a saúde da criança, por exemplo ao deixar de vaciná-la; com a sua higiene; com a sua educação, descumprindo o dever de encaminhá-la ao ensino obrigatório; com a sua supervisão, deixando-a sozinha e sujeita a riscos; com a sua alimentação; com o vestuário; dentre outras (BRASIL, 2006, p. 36).

ção por parte do Sistema de Garantia de Direitos² a inclusão em serviços de acolhimento institucional. Isto significa que, em situações de vulnerabilidade e fragilidade dos vínculos familiares, as respostas do Estado são na direção do rompimento de vínculos e, muitas vezes, a destituição do poder familiar.

Assim, é necessário reafirmar a necessidade de políticas que apontem na direção da proteção social e criem as condições necessárias para que a convivência familiar e comunitária seja privilegiada, frente a alternativas que segregam a família e seus membros. A modalidade de acolhimento institucional ou a colocação de crianças e adolescentes em família substituta deve ser a última medida adotada.

O Relatório de Gestão de 2011 (VITÓRIA, 2011) aponta um dado significativo: aproximadamente 85% de crianças e adolescentes inseridos nos serviços de acolhimento possuíam famílias atendidas nos serviços da rede que não foram suficientes para bloquear ações de rompimento de vínculos.

Assim, se justifica discutir a temática da convivência familiar e comunitária e o fortalecimento de vínculos, enquanto diretriz do Suas Vitória, considerando o esforço que o município tem realizado no sentido de ofertar respostas ao enfrentamento da violação de direitos. Tais respostas estão expressas na consolidação da política no município através da sua organização em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (PSE).

1.2 A família no contexto da Política de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 regulamenta a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, integrante do padrão de Seguridade Social brasileiro. A intervenção estatal visa construir respostas às desigualdades e injustiças sociais, que decorrem de um processo complexo relacionado à forma de organização econômica, social, política e cultural. A PNAS/Suas oferece algumas respostas, no entanto, a questão é ampla e requer o seu enfrentamento em diferentes esferas da sociedade.

² O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2006, p. 89) afirma que o Sistema de Garantia de Direitos pode ser assim definido: Conjunto de órgãos, entidades, autoridades, programas e serviços de atendimento a crianças, adolescentes e Suas respectivas de famílias, que devem atuar de forma articulada e integrada, na busca de sua proteção integral, nos moldes do previsto pelo Eciad e pela Constituição Federal.

Segundo a PNAS, o objetivo da política é enfrentar a vulnerabilidade e o risco; estas são situações que decorrem de:

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 formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 33).

A PNAS/Suas toma como referência a família e o território. Entende que a família tem papel preponderante no desenvolvimento dos indivíduos cumprindo a função de cuidado e proteção aos seus membros, independente do seu modelo ou formato.

Sabe-se que uma parcela significativa das famílias brasileiras vive processos de exclusão social. As diretrizes da PNAS afirmam que é necessário superar a focalização, especialmente aos grupos que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, e ofertar políticas por meio de serviços e benefícios, de modo a potencializar a família:

Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (BRASIL, 2004, p. 35).

Em relação ao território compreende-se que é neste que o indivíduo alcança visibilidade. Assim, destaca-se o papel fundamental que o município tem em relação ao reconhecimento dos cidadãos, o contexto que eles se encontram, e de promover uma gestão capaz de incorporar as demandas sociais, particularmente a dos segmentos excluídos.

Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. O que Aldaíza Sposati tem chamado de atender a necessidade e não o necessitado (BRASIL, 2004, p. 37).

Visando o fortalecimento da família no âmbito do território a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) renomeia, reordena, padroniza e orienta os serviços sociassistenciais. Estabelece condições e formas de acesso dos usuários e formas de encaminhamento que as equipes devem promover nos enfrentamento às necessidades sociais. Também define a necessidade de equipamentos onde devem ser realizados os serviços socioassistenciais, de acordo com cada complexidade. Quanto ao funcionamento dos serviços para atendimento ao público, a normativa estabelece a importância de que estes sejam adequados às necessidades dos usuários, por meio de horários e dias da semana compatíveis.

A Tipificação aponta a necessidade de articulação em rede, no sentido de não reduzir a necessidade do usuário ao que a política oferece, pelo contrário compreende a necessidade da completude entre as outras políticas. Indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais (BRASIL, 2009, p. 5).

Em relação à organização dos serviços, na PSB, o Centro de Referência da Assistência Social (Cras), é responsável pela organização e oferta de serviços, além de exercer a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, de promover a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos (BRASIL, 2004). É função do Cras ofertar serviços socioassistenciais contínuos que visem o fortalecimento das famílias para que estas exerçam sua função protetiva e se prevenida a ruptura de vínculos. Em Vitória a rede da PSB conta com 12 Cras atualmente.

Em relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) exerce papel preponderante no enfrentamento às violações de direitos.

Este oferece serviços de proteção às famílias e indivíduos com vínculos familiares mantidos, mas que sofreram processos de violação de direitos, decorrentes entre outros de violência, maus tratos, negligência, abandono, trabalho infantil.

O Creas atua na prevenção de processos de ruptura de vínculos familiares e comunitários, conseqüentemente, a institucionalização. O município dispõe de três Creas, um Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP).

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade destina-se ao atendimento de famílias e indivíduos que sofreram violação de direitos e/ou com vínculos rompidos. Oferece atendimento integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido).

Em relação ao atendimento de crianças e adolescentes Vitória possui 08 serviços de acolhimento institucional, dois serviços de acolhimento familiar. Em 2006 implantou o Programa Família Acolhedora, e em 2012 o Serviço de Acolhimento em Família Extensa que objetivam reforçar a perspectiva do direito a convivência familiar e comunitária.

Aponta-se na direção de melhoria dos serviços, já que estes possuem estrutura física e equipes de profissionais para atender aos municípios. Tomam-se como referência os parâmetros estabelecidos pela Política na busca de qualificação dos serviços por meio de respostas técnicas que avancem na perspectiva de atendimentos às demandas, principalmente ligados às necessidades de proteção e cuidado das famílias e seus membros, no sentido de potencializá-las e de fortalecer seus vínculos. E mais, o objetivo é que estas possam ressignificar os processos de violação de direitos e violência.

Assim, a política aponta o potencial da família. Ou seja, reconhece que ela tem fragilidades, mas que, ao mesmo tempo, apresenta potencialidades de construir/reconstruir relações e vínculos entre os membros e que é possível potencializá-los quando estes estão frágeis, no sentido de seu fortalecimento. Este deve ser o princípio das intervenções profissionais com famílias e indivíduos.

1.3 Metodologia de trabalho profissional: por uma lógica de fortalecimento da família

Segundo Mioto (2000) as transformações na sociedade contem-

porânea³ provocaram mudanças radicais nas famílias⁴ que implicaram num processo de fragilização dos vínculos familiares tornando-as mais vulneráveis. Tal situação exige uma mudança na concepção de família compreendendo-a não apenas como instância geradora de cuidados, mas também como espaço a ser cuidado.

A autora define a família como:

[...] um espaço altamente complexo. É construída e reconstruída histórica e cotidianamente, através das relações e negociações que estabelece entre seus membros, entre seus membros e outras esferas da sociedade e entre ela e outras esferas da sociedade, tais como Estado, trabalho e mercado (MIOTO, 2010 p.168).

Conforme Miotto (2000, p. 221), o cuidado direcionado às famílias deve ser proposto a partir de duas grandes linhas. Na primeira, os cuidados devem estar voltados à sustentabilidade das famílias constituindo espaços de cuidado, proteção e referência para elas. Na segunda, deve estar relacionada ao processo de atenção às famílias em vulnerabilidade, propensas a desencadear situações que comprometam a qualidade das relações, ou as que já apresentam expressões de sofrimento. O desenvolvimento de tais linhas implica totalidade, integralidade entre as diversas políticas e devem ser pensadas em vários níveis e em contínua comunicação.

No campo da proteção social, Miotto (2010) expõe que atualmente existem duas grandes tendências em disputa no trabalho com famílias: proposta familista e proposta protetiva.

Na proposta familista parte-se do princípio que a família e o mercado são instâncias naturais de satisfação das necessidades dos indivíduos. A intervenção do Estado, de forma compensatória e temporária, dá-se apenas na falha destes. Em seu bojo está a idéia de falência da família, compreendida como:

³ Estão relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, ao fortalecimento da lógica individualista, à revolução na área da reprodução humana e à mudança de valores e liberalização de hábitos e costumes.

⁴ São mudanças ocorridas na família, destacadas pela autora: empobrecimento acelerado, desterritorialização devido a movimentos migratórios, diminuição da eficiência do setor público na prestação de serviços, enxugamento do grupo familiar, aumento da variedade de arranjos (monoparentais, chefiadas por mulheres, reconstituídas).

[...] resultado da incapacidade de gerirem e otimizarem seus recursos, de desenvolverem adequadas estratégias de sobrevivência e de convivência, de mudar comportamentos e estilos de vida, de se articularem em redes de solidariedade e de serem incapazes também de se capacitarem para cumprir com as obrigações familiares (MIOTO, 2010, p. 170).

Esta concepção foi desenvolvida no surgimento do ideário capitalista que conformou a concepção de família burguesa. Assim, “[...] foi delegado a ela a responsabilidade pela reprodução social e junto se jogou também para dentro dela os problemas e os conflitos gerados na esfera da produção” (Mioto, 2010, p.170).

Na proposta protetiva, por sua vez, compreende-se que “[...] a proteção se efetiva através da garantia dos direitos sociais universais, pois somente através deles é possível consolidar a cidadania e caminhar para a equidade e a justiça social” (Mioto, 2010, p.171). A política pública é compreendida “no sentido de socializar antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que a sua capacidade se esgote” (SARACENO, 1996 *apud* MIOTO, 2010, p. 171).

No que diz respeito ao exercício profissional, tem-se nessa perspectiva o deslocamento do eixo da busca das causas dos problemas e conflitos para o fortalecimento da possibilidade de proteção das famílias, o que implica considerá-las enquanto sujeitos e assim, trabalhar conjuntamente com elas na construção de sua autonomia.

A autora afirma que as ações profissionais dirigidas aos cuidados sociais com famílias devem integrar três níveis⁵:

- 1– Proposição, articulação e avaliação das políticas sociais. Tem o objetivo de dar sustentabilidade às famílias, não apenas através de políticas compensatórias. Prevê também a articulação entre as políticas setoriais, evitando-se o tratamento fragmentado e também a realização de estudos de impacto das políticas sociais na vida das famílias.
- 2– Organização e articulação dos serviços. Considera-se importante estabelecer novas formas de relacionamento entre as famílias e os serviços, visto que o ideário da substituição dos cuidados familiares pelas instituições e

⁵ Mioto (2000; 2010) aborda a relação do trabalho com famílias sob a ótica da intervenção do Serviço Social. Entretanto, compreendemos que a análise se estende para todas as profissões envolvidas em ações de cuidados com famílias e, no estudo em questão, aos profissionais do Suas Vitória.

da visão da família apenas como espaço de cuidados gerou uma cultura de serviço voltado aos objetivos institucionais. Deste modo, prevê-se a adaptação das famílias às normas de funcionamento e se exige dela “uma grande dose de trabalho, tomada como natural e muitas vezes disfarçada sob o rótulo de participação que quase sempre significa participação no trabalho e muito raramente nas decisões. (MIOTO, 2000, p. 220).

- 3— Intervenção das situações familiares. Neste nível tem-se como objetivo principal a identificação de fontes de dificuldades familiares, possibilidades de mudanças e os recursos (da família e do meio social) que colaborem para que as famílias consigam articular respostas condizentes com uma melhor qualidade de vida.

Mioto (2010) apresenta dois pontos centrais no processo de trabalho dos profissionais: a interpretação das demandas das famílias e a direcionalidade dada para o atendimento às demandas.

Em relação às demandas ela explica que não devem ser tomadas como problemas de família e sim compreendidas como expressões das necessidades decorrentes da desigualdade social da organização capitalista. Sendo assim, desvincula-se a satisfação das necessidades sociais à competência ou incompetência individual das famílias. Implica conceber que a responsabilidade de proteção social não está restrita às famílias e, portanto, a solução das questões extrapola as possibilidades individuais. E ainda destaca a importância de compreender os processos familiares como “uma construção singular, arquitetada na família, no entrecruzamento das múltiplas relações, que condicionam e definem a dinâmica familiar” (MIOTO, 2010, p.172).

Essa compreensão de processos familiares permite em primeiro lugar desvincular-se da ideia de uma dinâmica familiar reduzida à compreensão das relações de afeto e cuidado no interior da família. Ou seja, o desafio é buscar como essa dinâmica é definida pela multiplicidade de fatores que incide sobre ela e, portanto, exige uma análise da estrutura de proteção que as famílias apresentam e a estrutura necessária para que elas possam fazer frente às suas necessidades nos diferentes momentos e situações de vida (MIOTO, 2010, p.172).

Concernente, à direcionalidade da ação profissional, a autora coloca que ela deve ser pensada para além da eficiência operativa da instrumentali-

dade e incorporada ao compromisso ético com a transformação social, que se traduz em conquista e garantia dos direitos.

Em relação ao trabalho com as famílias na perspectiva do Suas a PNAS estabelece a necessidade dos serviços serem dotados de equipes técnicas para o atendimento com vistas ao acompanhamento familiar que possibilite um espaço de reflexão, a construção de novos projetos de vida e a transformar das relações - sejam elas familiares ou comunitárias.

Sabe-se que a resignificação da violação de direitos e a reorganização da vida em família é a principal diretriz da política, portanto, esta é uma necessidade a ser perseguida na intervenção dos profissionais que atuam junto à família.

2 Convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no âmbito do Suas Vitória

Este tópico trata dos resultados da pesquisa de campo, cujo objetivo foi investigar em que medida a execução da política de assistência social de Vitória contribui para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes. Especificamente quais as intervenções dos trabalhadores do Suas Vitória no fortalecimento da convivência familiar e comunitária.

Inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica, com base nos principais autores que discutem o tema e a legislação pertinente, o que permitiu o aprofundamento teórico do assunto com base nas categorias convivência familiar e comunitária, família, violação de direitos e metodologia de trabalho profissional.

Optou-se pela entrevista semi-estruturada, na qual o informante tem a possibilidade de discorrer sobre Suas experiências a partir do foco principal proposto pelos pesquisadores e, ao mesmo tempo em que permite respostas livres e espontâneas do informante, valorizando a atuação do entrevistador. Para Minayo (1994), a entrevista privilegia a obtenção de informações através da fala individual, a qual revela condições estruturais, sistemas de valores, normas, símbolos e transmite, através de um porta-voz, representações de determinados grupos.

Realizou-se a coleta de dados junto a 20% de um universo total de 150 dos profissionais que atuam no Suas Vitória, diretamente no acompanhamento às famílias na Proteção Social Básica, e na Proteção Social Especial de

Média e Alta Complexidade. Foram entrevistados 15 profissionais do Cras, 12 do Creas e três dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

Entre os entrevistados, 73% eram assistentes sociais, 24% psicólogos e 3% advogados. Deste total, 90% possuíam especialização.

Em relação ao tempo de exercício profissional, 38% possuíam de 5 a 10 anos, 31% de 3 a 5 anos, 17% até 2 anos e 14% acima de 10 anos. Assim, a maioria dos profissionais possui consolidação no mercado de trabalho, já que 80% se formaram entre o ano 2000 e 2009. Entre os entrevistados, 38% tinham vínculo de trabalho diretamente à Prefeitura Municipal de Vitória e 62% junto às entidades parceiras.

Atendendo um dos objetivos desta pesquisa destaca-se à compreensão dos profissionais do Suas Vitória quanto ao direito à convivência familiar e comunitária percebemos que a maioria possui uma visão ampla desse direito. Compreendem-no para além do direito garantido em lei como uma forma privilegiada de proteção social, na qual crianças e adolescentes tem o direito de crescer num ambiente acolhedor e de serem protegidos pelo núcleo familiar de origem ou extenso.

[...] é necessário que haja um esgotamento e uma aposta na família e uma rede que acompanha, avaliando que talvez seja o último caso o acolhimento institucional, que avaliasse antes para esgotar as possibilidades e apostar na família antes de entrar no acolhimento. O acolhimento deve ser a última instância. [...] Numa segunda parte, por exemplo, tem a ver com a família substituta. Quando ela entra? Quando a criança está aqui na instituição e foram esgotadas todas as possibilidades no âmbito familiar, não existe mais nada que possa fazer né? Não existem condições dessa criança retornar para família, aí eu penso que a família substituta é uma forma também de que essa criança, esse adolescente tenha a possibilidade de convivência familiar e comunitária, por mais que seja uma família substituta ou família de adoção. [...] (ASSISTENTE SOCIAL, Acolhimento Institucional, entrevista 16).

A fala acima é bem expressiva, destaca a importância da permanência da criança no núcleo de origem e para isso, e que todo o investimento da rede de serviços é necessário para tal. Na sua impossibilidade, a colocação em família extensa e por último a família substituta na modalidade de adoção.

Destaca-se a seguir a opinião dos profissionais relativo a importância do fortalecimento dos vínculos familiares no sentido de evitar seu rompimento.

[...] É o que deve acontecer né? É o que deve ser visto como prioridade. Eu acho que a gente tem que trabalhar para que estas crianças não percam o vínculo. Eu acho que é importante o bom relacionamento, o convívio, trabalhar a família para que o vínculo não rompa. (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 14).

[...] A gente tenta trabalhar, fortalecer a família nas questões que a gente observa que leva prejuízo para as crianças. O ideal é que as crianças permaneçam com a família. Eu penso dessa forma. Eu acredito que mesmo estando em risco, se você perguntar para a criança se ela quer ir embora, ela não vai querer ir. Temos que fortalecer bastante esse laço para não ser rompido e sim fortalecido. (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 15).

Outras compreensões se somam a essa visão profissional. A seguir ele ressalta a importância dos marcos legais que estabelecem a responsabilização da família.

[...] eles tem o direito, tem no Estatuto que ele tem esse direito a convivência familiar e o nosso papel, acho que diante da compreensão disso, é a gente tentar o fortalecimento de vínculos, tentar nos atendimentos fazer uma reflexão sobre os cuidados, sobre os direitos e deveres como consta também no Estatuto da Criança e do Adolescente [...] (PSICÓLOGO, Creas, entrevista 12).

Há também aqueles que destacam a valorização da família extensa como possibilidade de convivência familiar, quando a família de origem apresenta alguma impossibilidade para permanecer com sua criança/adolescente.

[...] Bom, é ... a partir do momento que os direitos da criança e do adolescente são violados, eu acredito que precisa sim tirar essa criança do convívio familiar. Mas que vá fazer uma articulação com a família extensa, né? Porque a criança precisa sair daquele ambiente de violência, mas a criança precisa estar dentro é... da composição familiar

pra não perder os laços familiares que é muito importante. E aí quem sabe mais tarde voltar para os pais. Às vezes é difícil porque quem tem a guarda não volta mais, mas eu acho que essa questão que surgiu agora da família extensa é muito importante, que vai acolher essa criança. É muito triste ver uma criança no abrigo, depois fica ali um ano ou dois, depois, não têm como mais resgatar essa criança do ambiente (PSICÓLOGO, Cras, entrevista 7).

Há ainda nesta fala a crítica ao acolhimento institucional como primeira estratégia de proteção, anterior ao investimento nas possibilidades de permanência na família de origem e/ou extensa. O profissional ressalta a importância da rede oferecer alternativas ao não rompimento dos vínculos por meio da permanência da criança/adolescente em família de origem ou extensa.

Entretanto, compreensões em outra direção também se apresentaram, em proporção menor, mas merecedoras de destaque. Alguns profissionais apresentaram respostas evasivas, na qual não foi abordada a temática, como também apontou desconhecimento das normativas que regem o direito à convivência familiar e comunitária, bem como compreensões reduzidas aos marcos legais, como elucida a fala seguinte:

A gente aqui trabalha a partir daquilo que é lei, então toda criança tem esse direito respaldado em lei, essa convivência com a família, conviver com a comunidade [...] (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 13).

Quando perguntado sobre o direito a convivência familiar o profissional só aponta a convivência familiar e culpabiliza a família quando esta não ocorre.

[...] Então, eu entendo que é muito importante né, a criança, o adolescente, o adulto, estar convivendo com a comunidade, estar vendo quais são os espaços que existem para estar garantindo esse direito da criança e do adolescente que faz parte da política de assistência social, e que através dele, é um dispositivo né, para estar efetivando esse direito (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 04).

No discurso acima não há elucidação quanto à convivência familiar. O trabalhador apresenta apenas a convivência comunitária.

Em duas respostas, os profissionais apontam conhecimento da legislação, porém não conseguem elucidar a compreensão sobre o direito a CFC. É necessário que, além de compreender este direito, este seja garantido em Suas ações junto aos usuários.

Quanto à compreensão acerca do conceito de Família, os profissionais em sua maioria, definiram família para além do biológico, no entanto, estes apontam uma visão restrita de família, pois não consideram família extensa como família, locus de proteção e estímulo ao desenvolvimento.

Na pergunta sobre convivência familiar e comunitária, embora não tivesse sido o objetivo principal, foi possível também extrair qual a concepção de família que orienta o exercício profissional dos trabalhadores do Suas Vitória. Há uma tendência da compreensão de família como locus de proteção, estímulo ao desenvolvimento, e propagação de cultura e trocas. Na fala seguinte observa-se a percepção de outros modelos de família, para além do nuclear burguês, destacando-se inclusive a importância da família extensa.

[...] Bom, é ... a partir do momento que os direitos da criança e do adolescente são violados, eu acredito que precisa sim tirar essa criança do convívio familiar. Mas que vá fazer uma articulação com a família extensa, né? Porque criança precisa sair daquele ambiente de violência, mas a criança precisa estar dentro da composição familiar pra não perder os laços familiares que é muito importante (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 7).

Há, porém, em algumas entrevistas uma visão restrita de família, valorizando-se o modelo nuclear burguês, na qual a família extensa não é considerada.

[...] Por que não dá condição para a própria família cuidar dela, se não tiver caso de abuso sexual? Por que não ajuda a própria família em vez de passar ela para outro parente? Isso é uma coisa que eu questiono (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 8).

Parece uma crítica ao Serviço de Acolhimento em Família Extensa, serviço da PSEspecial de Alta Complexidade, lançado em junho de 2012 no município, programa no qual há uma contribuição financeira e suporte psicossocial para famílias extensas que assumam a guarda de crianças e ado-

lescentes por determinação judicial. Trata-se de um serviço com pouco tempo de implantação na cidade e ainda em processo de apropriação pela rede.

Outra fala reforça a compreensão de um modelo ideal de família, com inexistência de conflitos. Sugere-se que em casos de violação de direitos, a criança não deve permanecer na família.

A criança tem que estar na família... A criança deve estar no leito familiar desde que não viole seus direitos né? (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 6).

Esse discurso desconsidera as possibilidades de resignificação e superação das violações elaborada pela própria família com apoio dos serviços. E ainda, não considera a possibilidade de proteção ofertada pela família extensa.

No que se refere às ações empreendidas pelos profissionais do Suas Vitória para garantir o direito à convivência familiar e comunitária das famílias atendidas, estes responderam de diferentes formas, prevalecendo ações de atendimento em grupos, individual, visitas domiciliares e oficinas.

A gente trabalha em grupos, o grupo Paif que ele trabalha a questão da família. É... aí que com isso a gente aborda temas nesse sentido de emancipar a família (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 09).

O profissional acima apresenta que sua intervenção é realizada por meio de grupos familiares, realizados mensalmente. O profissional realiza outras ações (atendimento individual, busca ativa, visitas, estudos de caso etc.) junto à família, porém, não as destaca. Reafirmamos a importância de que o profissional compreenda que o conjunto de Suas ações contribui no processo de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

[...] Hoje através do grupo cidadão, a gente trabalha vários temas, temas que a gente vê no dia a dia. Através das visitas, fazer encaminhamentos para o conselho tutelar, a gente tenta na medida do possível dentro do Cras ou articular com a rede, a gente procura fazer sim (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 2).

[...] A gente entende que as oficinas é uma extensão do trabalho de grupo, atendimentos em relação aos benefícios

eventuais, cesta básica, auxílio natalidade, uma das ações são os grupos, as visitas, atendimentos individuais [...] (PSICÓLOGO, Cras, entrevista 01).

Os entrevistados acima apresentam uma compreensão ampliada de sua intervenção, posto que percebem que todas as ações realizadas apon- tam na diretriz do fortalecimento dos vínculos, cumprindo as atribuições do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) que deve desenvolver o trabalho de fortalecimento da função protetiva das famílias, a fim de prevenir a ruptura de vínculos.

No discurso da Assistente Social esta afirma que realiza encami- nhamentos para a rede esboçando um trabalho articulado para a garantia de direitos dos usuários, o que também retrata uma das funções do Paif, que é promover o acesso da família ao usufruto de direitos e contribuir na melhoria da qualidade de vida, dentre outros.

[...] então nosso trabalho é todo focado nessa melhoria mesmo dessa convivência, dessa superação da violência e de qualquer tipo de negligência sendo da média com- plexidade ... todas as atividades e ações que oferece aqui no Creas é mesmo para a ressignificação dos atos, para reflexão de uma melhoria mesmo da qualidade familiar, visando a garantia desse convívio [...] (PSICÓLOGO, Cras, entrevista 12).

Nesta afirmativa o profissional apresenta como ação para garantir a convivência familiar e comunitária a ressignificação da situação de violação e melhoria da qualidade de vida na família, enquanto objetivo do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família (Paef). Desta forma, contribui-se para a proteção integral e se concretiza a matricialidade socio- familiar dentro do Suas.

Outra ação realizada pelos profissionais trata-se da atuação no campo da mediação de conflitos. A questão da violação de direitos requer intervenção rápida e conjunta da rede para que não haja agravamento das situações e rompimento dos vínculos familiares.

[...] a gente trabalha com mediação de conflito, porque as relações quando chegam no Creas estão muito desgastadas, os vínculos familiares são quase inexistentes [...] então a primeira

coisa que a gente fala com a família é que aqui nós somos atores coadjuvantes e vocês são os atores principais da história de vocês, é da história de vocês que estamos falando. Qual é a fala né das famílias? É que a gente já esteve no Conselho e ninguém deu jeito, já esteve na Vara da Infância e ninguém quis saber de nada. Ah! Meu filho já aprontou e já foi solto. Então assim, parece que eles já passaram por todas as redes de serviço e ninguém deu conta dos problemas deles, mas eles às vezes não conseguem tomar propriedade que é da história deles, então a mudança tem que partir deles. Então a gente tenta fazer que eles vão percebendo isso aos poucos (ASSISTENTE SOCIAL, Creas, entrevista 13).

Sabe-se que as violações de direito, muitas vezes, se apresentam ao Creas de forma agravada. A consolidação deste serviço no município, que data de 2010, indica que a tendência da rede é acioná-lo cada vez mais precocemente, o que amplia as possibilidades do enfretamento às violações, contribuindo para uma intervenção mais eficaz.

[...] Através de encaminhamentos pelos serviços de referência, o Cajun, os Centros de Convivência, os Cras, que as vezes é uma, nem é totalmente uma violação, é a questão da prevenção, buscar acompanhar antes de realmente chegar na média (PSICÓLOGO, Creas, entrevista 6).

É importante a rede compreender e atuar na prevenção das violações, antecipando ações de inclusão nos serviços de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários para evitar que as violações se concretizem e necessitem da intervenção dos serviços da proteção social especial.

Em relação à questão da intervenção dos profissionais do Suas Vitória em famílias com crianças e/ou adolescentes com violação de direitos, muitos respondem que realizam ações de conscientização, reflexão e inserção dessas famílias, via encaminhamentos, nas políticas de saúde e educação.

[...] É a intervenção de conscientização, de reflexão, de até da própria inserção dessas famílias com essas crianças, que na verdade elas deveriam estar inseridas e normalmente não estão, que é ao direito à saúde, à escola, à educação, ao respeito, ao afeto, que muitas vezes a gente não vê (PSICÓLOGO, Cras, entrevista 5).

As intervenções visam despertar e fortalecer os sujeitos por meio do acesso aos serviços que lhe faltaram ao longo da vida, direitos estes não reconhecidos anteriormente.

[...] Os devidos encaminhamentos né? Em outras redes intersetoriais, a gente faz contato telefônico, a gente faz encaminhamentos, dá orientações, marca retorno, visita, é um trabalho em conjunto, só que o tempo não dá para ficar muitas vezes encontrando com a equipe e discutir o mesmo caso porque somos necessários, muitas atividades, então a gente conversa e participa algumas vezes, dá a nossa contribuição e depois o caso continua, quando é da nossa parte a gente faz totalmente, quando é da básica. Quando é da média e da alta a gente participa quando convocado (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 13).

Em sua resposta o entrevistado evidencia a importância das ações em redes intersetoriais, ou seja, responde que esta intervenção é resultado de um trabalho conjunto, mas que nem sempre é possível um acompanhamento sistemático, devido as demais atividades a serem executadas pelo profissional.

[...] às vezes a família não vem aqui, a gente faz visita lá na casa né? Até mesmo para começar a estabelecer um vínculo [...] a gente vai devagar, a gente vai de acordo com a família. É lógico que a gente tem um fluxo estabelecido, a gente não pode ficar rígido, nem preso nisso, porque é a família que anda primeiro (ASSISTENTE SOCIAL, Creas, entrevista 13).

O profissional afirma que em caso de violação grave de direito a família nem sempre procura o serviço. Nesta situação, a busca do sujeito via visita domiciliar, é fundamental para intervir com possibilidade de ressignificação da violação praticada e sofrida na família.

[...] quando tem uma família que a criança e o adolescente está como dificuldade de convívio, às vezes a gente até sugere o afastamento da família, porque é para dar um tempo para a gente poder trabalhar essa família, pra poder essa criança e adolescente viverem no núcleo familiar, pra poder pensar na volta dessa criança, desse adolescente (PSICÓLOGO, Creas, entrevista 14).

A afirmativa acima traduz o que ocorre nas situações em que o Creas é acionado para intervir em situações de grave violação. E a última alternativa tem sido a solicitação de inserção no serviço de proteção social especial de alta complexidade, até que a família de origem, após intervenções da rede se organize na função protetiva de seus membros.

Em relação aos encaminhamentos realizados durante a intervenção estes podem ser entendidos como parte da ação mais geral dos profissionais ou como uma ação estanque, isolado de um sistema que tem a função de garantir direitos.

Se fosse identificado no primeiro atendimento seria solicitar para o Conselho Tutelar e olhar o histórico dessa família e fazer os encaminhamentos no caso para Creas, dependendo de qual violação também, que é a média complexidade. Porque a gente é atenção básica né? Seria mais é... orientação e encaminhamento mesmo [...] (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 3).

Criança com situação de violação a gente vai acionar o Conselho Tutelar e também fazer encaminhamento para o Creas. Porque o Creas que trabalha com a situação da violação né? O Cras trabalha mais com a questão da promoção e da prevenção né? Tem muitas situações que a gente atende aqui. Então assim, a gente não só transfere para o Creas, a gente... a família continua sendo atendida no Cras dentro das ações da atenção básica, dentro da questão da violação vai ser trabalhada no Creas, mas o tempo todo a gente está articulando pra saber como que a família está, a gente dá continuidade nesse acompanhamento... a gente sempre vai estar articulando entre as instituições pra saber como que a família tá (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 4).

O profissional afirma que nos casos de famílias com violações, primeiramente encaminha a família para o Conselho Tutelar e desenvolve um olhar para o histórico desta família, depois faz o encaminhamento para os serviços do Creas, serviço especializado em trabalhar com pessoas em situação de violações. Porém, não abandona a família quando ela passa a ser atendida em outro nível de complexidade, e busca articular com outras instituições a fim de acompanhar o desenvolvimento da família.

A gente faz visita para constatar, depois a gente encaminha para o Creas, dependendo a gente manda um encaminhamento para o Conselho Tutelar também, para o Conselho Tutelar tá ciente do que está acontecendo. Normalmente é esse o nosso papel (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 8).

Neste depoimento identifica-se a importância da verificação das situações de violação, e em sua confirmação, realizar encaminhamento ao Sistema de Garantia de Direitos.

No processo de gerenciamento do caso, no depoimento abaixo, o trabalhador realiza os encaminhamentos necessários, sem com isso se desligar, ou mesmo repassar o caso. Na medida em que a família e o indivíduo se encontram no território, isto requer uma comunicação entre os serviços para avaliar as respostas ao enfrentamento da situação, evitando assim, a quebra de vínculos e o afastamento definitivo do serviço que originou o atendimento.

Primeiro a gente faz uma visita, a gente recebe a denúncia, faz um relatório e encaminha para o Creas para dar os devidos seguimentos. Aí, o Creas faz um acompanhamento mais próximo. Aí, sempre que nos é repassado para que essa família seja acompanhada, aí a gente assim o faz (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 09).

Denota-se a importância da ação articulada entre as proteções sociais e outros serviços de maior complexidade.

[...] Por mais que eu não trabalhe sozinho é preciso ficar articulado com parceiros para poder realmente... que essa família possa superar aquela situação e, junto às crianças, o serviço vai atuar conseguindo que essa criança volte a convivência familiar com essa família extensa, que possa ser por um período, que ela possa realmente cuidar, trabalhando com essa perspectiva da rede [...] (ASSISTENTE SOCIAL, Acolhimento Familiar, entrevista 15).

O Suas compreende que, sem uma articulação intersetorial não é possível a elaboração de respostas eficientes para as demandas apresentadas pelos indivíduos atendidos. A articulação em rede é uma dinâmica que deve

ser buscada constantemente. Pois, uma política isoladamente não dá conta de responder a complexidade da exclusão social.

Quanto ao enfrentamento da violação de direito, percebemos que há uma tendência a relacioná-la à situação de pobreza da família, como expressa a fala a seguir. Esta desperta para uma reflexão no tocante a perpetuação da violação de direitos e da relação com o abandono e a pobreza extrema das famílias brasileiras. Assim, muitas destas naturalizam a pobreza e produzem violação, por não terem tido acesso a condições mínimas de sobrevivência.

Quanto mais você “futura” você acaba entendendo certas coisas que acontece no âmbito familiar que leva essa criança, esse adolescente para rua. Porque às vezes tem uma casa pequena pra muito filho, muita criança. Não tem lugar pra todo mundo dormir, fica todo mundo jogado, dorme cada um em um lugar quando der pra dormir. Às vezes não tem cama, não tem um lugar confortável mesmo. Aí opta ir pra rua mesmo. “Não tem espaço pra mim”. Aí você vive numa família que você vê que não tem comida pra toda família e por mais... Às vezes o profissional fica perguntando: o que levou ir pra rua, menino? [...] às vezes é na visita domiciliar que a gente acaba entendendo, não é nem na hora de falar, é quando você observa o ambiente que a família vive. Quantas violações eles já podem ter vivido e aí pra eles acabam naturalizando [...] (PSICÓLOGO, Creas, entrevista 14).

Compreender e conhecer o papel da rede é fundamental nas ações de prevenção e atendimento às situações de violação de direitos. A eficácia da intervenção tem como premissa compreender todo o sistema existente no território e saber intervir e acionar a rede de modo a atuar preventivamente nas situações de fragilidade ou de rompimento de vínculos.

Após identificar quais as ações empreendidas pelos profissionais do Suas Vitória na garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, a pesquisa buscou identificar quais os fatores que facilitam e/ou dificultam a efetivação deste direito nas famílias atendidas. Em relação às facilidades, apenas 11 profissionais destacaram-nas. Entre as respostas estão: utilização do Sistema de Informação e Gerenciamento da Atenção a Família (Sigaf) e Gestão Estratégica de Políticas Sociais (Geps), instrumentos da vigilância socioassistencial; envolvimento da família no

serviço; boa relação do serviço com a comunidade; compreensão do papel dos atores da rede; compreensão do usuário que a assistência social é um direito e criação de programas específicos que trouxeram vantagens à convivência familiar e comunitária.

O que facilita é a gente trabalhar em rede: CMEI, Unidade de Saúde, Escola, é... Com o Creas, então, isso facilita muito, esse trabalho nosso em rede. A gente vai trabalhando junto (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 7).

Na fala acima, o profissional destacou a organização da rede de serviços no Município de Vitória como fator que contribui para a garantia da convivência familiar e comunitária. Abaixo, outro profissional ressaltou um número suficiente de recursos humanos.

[...] hoje aqui a gente tem um número bom de técnicos, porém não tem uma estrutura boa (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 14).

No que diz respeito à opinião dos profissionais do Suas Vitória quanto aos fatores que dificultam a efetivação da convivência familiar e comunitária das famílias atendidas, ocorreram 28 incidências de respostas. A maioria delas relaciona-se a questões voltadas à situação de violência e conflito nos territórios, ao trabalho em rede e à situação relacionadas à família numa visão culpabilizadora delas (baixa escolaridade, não procuram emprego, falta de perspectiva familiar, deslocamento no território, não comparecem aos atendimentos, não adesão aos serviços), algumas inclusive relacionadas à pobreza. Neste sentido, são pertinentes as falas seguintes:

Olha, uma das coisas que mais dificulta a efetivação da convivência familiar é a pobreza, né? Infelizmente o nível de pobreza das famílias que a gente... é muito grande. Não vai ser o Bolsa Família, não vai ser o Incluir que vai modificar isso. Porque além do fator financeiro tem o fator escolar. Eu mesmo nos meus grupos, eu faço um trabalho de fortalecimento para que essas pessoas vão para o EJA para aprender a ler e a escrever. Muitos também acham que o Bolsa Família é a solução da vida delas, e elas não procuram emprego (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 8).

[...] em relação a essa questão de vulnerabilidade que às vezes faz com que as crianças sejam retiradas, não que a questão da pobreza seja um motivo, mas outras vezes a gente vê que foi a pobreza mesmo, toda situação de vulnerabilidade da família acaba gerando desemprego, alcoolismo, uma série de questões que não são trabalhadas durante muitos anos acaba gerando ações que culminam na violência, então não é trabalhado assim... é feito um atendimento pontual, entrega de cesta básica, sempre pontual [...] (ASSISTENTE SOCIAL, Acolhimento Familiar, entrevista 15).

No depoimento acima, o profissional ressalta a vulnerabilidade social como fator que, uma vez não havendo intervenção das políticas públicas sobre ela, pode gerar situações de violação de direitos. Nessa mesma direção o depoimento seguinte evidencia a ausência de políticas para dar conta da injustiça e da desigualdade social.

[...] A ausência de políticas eu acho que isso dificulta bastante pro Assistente Social, uma vez que você tem que trabalhar com as dimensões das questões sociais, e que isso, trabalhando com as questões, a dimensão da questão social facilita a maior convivência familiar e comunitária, mas não tem políticas para isso, isso dificulta muito (ASSISTENTE SOCIAL, Creas, entrevista 10).

Alguns profissionais destacaram a fragilidade dos vínculos ou conflitos familiares como fatores dificultadores da convivência familiar e comunitária, como elucidam as falas a seguir:

[...] quando a família chega no Creas, ela chega tão desgastada que a filha senta no norte e a mãe senta no sul e elas não se olham ou então elas não conseguem dialogar. É muita agressão. Então eu acho que essa falta de vínculo afetivo, a falta de um bom diálogo dificulta muito o acompanhamento da família (ASSISTENTE SOCIAL, Creas, entrevista 13).

[...] aparece muito conflito intergeracional, entre pais e filhos, avós e netos, as pessoas parecem que... as gerações não se entendem... (PSICÓLOGO, Creas, entrevista 14).

Percebe-se a defesa do modelo de família nuclear burguesa e uma fragilidade na compreensão de arranjos familiares contemporâneos, especialmente das famílias chefiadas por mulheres.

Eu acho que hoje ele é muito violado, né? Pelo mercado de trabalho, trouxe um prejuízo muito grande a esse direito. É um direito que não está podendo ser desenvolvido porque os pais estão fora de casa. Os filhos estão precisando de horário integral na escola, tão precisando de ficar com os avós, com pessoas estranhas por causa do modelo que está se vendo no mercado de trabalho, mães criando filhos sozinhas, então isso aí está dificultando bastante (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 13).

Fala que reforça, além da criminalização da pobreza, uma visão positivista do enfrentamento à questão social, na qual os indivíduos são responsabilizados pelas Suas mazelas e no entendimento de que a resposta à questão social é de ordem individual.

Outros depoimentos destacam a situação de violência no território e no interior da família.

[...] Muitas famílias não vêm ao Cras por causa da violência do lugar. A questão da violência não permite nem a convivência familiar e comunitária. Tanto dentro do Cras quanto fora do Cras a dificuldade é a violência. Acho que pelo pouco tempo que estou aqui foi isso que deu para perceber (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 03).

[...] a grande maioria das famílias que vivem em conflito né? Em violência, tráfico, isso prejudica. Tanto para nós do Cras, quanto para os pais fica muito difícil manter essa convivência, uma boa convivência. Os filhos estão indo para as ruas mais cedo, estão saindo da escola mais cedo... (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 14).

Alguns trabalhadores ressaltaram questões ligadas à gestão do trabalho como dificultadores ao desenvolvimento do serviço como excesso de demanda, associado a poucos recursos para efetivação do trabalho.

[...] O que dificulta é que a gente às vezes não tem condições de trabalhar de uma forma legal porque às vezes a demanda

é grande, e é um desejo de trabalhar a família de uma forma completa (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 6).

[...] O que dificulta um pouco pra gente aqui é o excesso de... não só o tanto de serviço que o Cras oferece, mas o tanto de demanda que também vem... mas não só de serviços, como dos usuários, o tempo todo a gente tá... a palavra é se desdobrando para poder dar conta de atender todos os serviços que Cras oferta, é... com o número de usuários que vem procurar o Cras. E todo mês a gente enche as nossas agendas, e todo mês há uma demanda reprimida que precisa tá comparecendo no mês seguinte (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 4).

Ainda em relação à gestão do trabalho, algumas falas destacaram a dificuldade de agendamento de carro na Central de Veículos Semas, ausência de impressora ou acesso à internet no espaço de trabalho e, em maior incidência, a dificuldade de realização de ligações para celular nos telefones do serviço.

O que dificulta é não ter como ligar para celular, às vezes precisa resolver um problema por celular, pedir que o usuário venha ao Cras, a gente precisava sim ter como ligar para celular aqui, às vezes num simples telefonema poderia resolver muita coisa (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 7).

Alguns trabalhadores enfatizaram a importância e o papel da rede na efetivação da convivência familiar e comunitária e defendem a ampliação da rede para a melhoria da qualidade dos serviços.

Agora, a dificuldade que agente encontra pra essa efetivação da convivência familiar e comunitária, seria assim, eu acho que além dessa rede... está boa, mas ela poderia melhorar, com um número de profissionais maior, uma rede maior de vagas, a possibilidade de ofertar mais vagas ainda para as pessoas, no Cajun, escola de tempo integral, unidade de saúde que seriam atendimentos que, no caso propiciam a convivência familiar e comunitária dessas crianças tirando elas dos riscos e da vulnerabilidade (ASSISTENTE SOCIAL, Cras, entrevista 1).

Considerações finais

A presente pesquisa objetivou investigar em que medida a execução da política de assistência social de Vitória contribui para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes. De forma específica, investigar as intervenções dos técnicos que atuam na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade no fortalecimento da convivência familiar e comunitária; e apreender as respostas que as equipes técnicas do Suas Vitória oferecem na perspectiva deste direito.

Observou-se a tendência de uma compreensão ampla acerca do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, por parte dos profissionais do Suas Vitória. Mas, ainda percebemos que esta não é uma unanimidade.

A forma como o Suas Vitória está organizado favorece a garantia do direito a convivência familiar e comunitária. No entanto, há necessidade de aprofundar a concepção de que todos os atores (assistência social e demais políticas) possuem papel fundamental na consolidação da garantia desse direito.

Também percebemos a presença da compreensão ideal de família, baseado no modelo nuclear burguês como garantidor de proteção de crianças e adolescentes.

Identificamos que existe, entre os profissionais, uma dificuldade em compreender as possibilidades da família com situação de violação grave de superá-la. Desta forma, é possível afirmar que o acesso às metodologias de intervenção com famílias deve ser ampliado, tendo em vista que as violações são recorrentes e passíveis de superação.

Outra informação relevante é a dificuldade de percepção preventiva dos profissionais para acionar a rede de serviços nas situações de fragilidades. A tendência é valorizar as situações de grave violação, e muitas vezes, recorrer a institucionalização como forma de trabalhar as famílias.

A pesquisa detectou uma tendência entre os profissionais em não acionar o Sistema de Garantia de Direitos como primeira opção

de intervenção nos casos de violação de direitos contra crianças e adolescentes, e que nestes casos valorizou-se a potencialidade do território na busca das respostas.

Muitos entrevistados apontaram os avanços alcançados pelo Suas Vitória. No entanto, alguns indicam que a sobrecarga de trabalho e a escassez de recursos nos serviços dificultam as intervenções profissionais.

A violência nos territórios também foi apontada como agravadora das violações das famílias atendidas e limitadora da intervenção profissional.

Em relação às metodologias de atendimento com famílias, detectou-se que a consolidação do Suas Vitória requer planejamento, capacitações e articulações entre os atores do território para que estes conheçam as competências do SGD e sejam conhecidas pelas demais políticas existentes na cidade.

A rede de Vitória precisa trabalhar para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários em todos os ciclos de vida na perspectiva de ampliação da aderência dos usuários a esses serviços com objetivo de garantir a convivência familiar e comunitária.

Referências

ARIÉS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Brasília, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069 de 13 de Julho de 1990.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/Suas**: construindo as bases para implementação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005.

MINAYO, M. C. S. (Org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

MIOTO, R. C. T. Cuidados dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: CADERNOS Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CEAD, 2000. Modulo 4. p.215-224.

_____. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. **Serviço Social Revista**, Londrina, v. 12, n. 2, p.163-176, jan./jun. 2010.

SILVA, E. R. A. (Coord). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004. 416 p.

VALENTE, J. A. G. **O acolhimento familiar como garantia do direito à convivência familiar e comunitária**. São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade de São Paulo.

VITÓRIA (ES). Prefeitura. Lei nº 8.216, de 16 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Municipal de Assistência Social do Município de Vitória, e dá outras providências. Vitória, 2012.

VITÓRIA (ES). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social**. Vitória, 2011.

Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas): o desenvolvimento do serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade do Município de Vitória (ES)

Alexandre Cardoso Aranzedo

Helena Marfisa Ventorin

1 Os adolescentes e os atos infracionais

Na análise do processo de construção do conceito de infância e da família, Ariés (1981) evidenciou as transformações sociais ocorridas ao longo da história a partir das mudanças culturais, políticas, sociais e econômicas observadas nas sociedades, que influenciaram tanto no modo de conceituar crianças, adolescentes, famílias, quanto nas formas de relacionamento estabelecidas entre estes.

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) utiliza-se do critério cronológico para definir esses segmentos populacionais. Esta normativa legal conceitua como crianças aqueles que possuam até doze anos incompletos, e adolescentes os indivíduos que possuem idade entre doze e dezoito anos de idade incompletos. Sendo estes considerados como detentores do direito à proteção integral e do acesso aos direitos fundamentais que favoreçam o pleno desenvolvimento físico, psicológico, social e moral (BRASIL, 2011).

De certa forma, o Estatuto preconiza o tratamento igualitário a crianças e adolescentes considerados em sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Entretanto, a previsão de igualdade na lei não confere

aos adolescentes contextos de desenvolvimento igualitários, já que cada adolescente possui características próprias, vivencia relações sociais, familiares e comunitárias que se tornam referenciais para o engendramento de histórias de vida singulares.

A adolescência não é uma fase universal e genérica da vida, na qual os adolescentes reproduzem características universais desvinculadas das realidades sociais vivenciadas. Isto significa dizer que a adolescência é uma construção social (MENANDRO, 2004; PAPALIA; OLDES; FELDMAN, 2009).

A relevância dos contextos vivenciados pelos adolescentes em seu processo de construção subjetiva demonstra “[...] o quanto as condições objetivas são constitutivas, o quanto geram outras formas de ser adolescente, com outras significações [...]” (OZELLA; AGUIAR, 2008, p. 121)”.

A partir dessa compreensão torna-se necessário, tanto no âmbito acadêmico quanto na atuação profissional, a adoção de uma concepção plural de adolescência, que contemple as diversas relações sociais que os adolescentes vivenciam nos contextos históricos, sociais, culturais e econômicos, nos quais estão imersos no cotidiano (MENANDRO, 2004).

Ao analisar o processo de desenvolvimento dos adolescentes, Hutz (2002) considera que a, adolescência é uma fase do desenvolvimento especialmente vulnerável, marcada por intensas mudanças biológicas, cognitivas, emocionais e sociais. Tais mudanças ocasionam o aumento no número e na variabilidade de experiências de vida e um aumento nas demandas que os diferentes ambientes (família, escola, grupo de pares) fazem aos jovens (p.155).

De acordo com Abramovay, Castro, Pinheiro, Lima e Martineli (2002), o processo de vulnerabilidade social pode ser definido pelo, “[...] resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade” (2002, p. 13).

No processo de vulnerabilidade da juventude, observa-se, em alguns casos, que este resulta no envolvimento de adolescentes na prática de atos infracionais, condutas contrárias às normas sociais vigentes, descritas como crime ou contravenção penal pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2011).

Ressalta-se que o processo de inserção de adolescentes nos atos

infracionais é complexo e multifacetado. A literatura tem apontado a predominância dos seguintes fatores que contribuem para esse envolvimento, tais como: conflitos familiares; fragilidades nos vínculos comunitários e familiares; exclusão e vulnerabilidade social; consumismo; vitimização ou exposição à violência; uso de drogas; glorificação do mundo do crime; a sensação de pertencimento e proteção promovida pela inserção numa quadrilha (ANDRADE et al., 2011; BALANGUER, 2005; MINAYO, 2003; PEREIRA, 2002; ROSÁRIO, 2004; VELHO, 2000; ZALUAR, 2000).

O cometimento de delitos faculta aos adolescentes a responsabilização pelos atos praticados, por meio da aplicação, pela autoridade judicial competente, de medidas específicas de proteção e medidas socioeducativas, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2011).

2 As medidas socioeducativas no Brasil

Ao longo da história do Brasil, verifica-se a ocorrência da prática de delitos cometidos por crianças e adolescentes. A fim de coibir tais práticas, a partir do século XIX, algumas normativas legais foram produzidas. A primeira destas, intitulada Código Criminal do Império de 1830, que fixava a maioria a partir dos quatorze anos de idade, e previa a internação em casas de correção até os dezessete daqueles que cometessem atividades contrárias às normas sociais vigentes (OLIVEIRA; ASSIS, 1999; RIZZINI; PILOTTI, 2009; SARAIVA, 2005).

A partir do início da República, instaurou-se o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890 que inseriu, na prática do Magistrado, o critério biopsicológico de avaliação da capacidade de discernimento daqueles que possuíssem de nove a quatorze anos e cometessem delitos, para fins de análise do caso e atribuição de pena (SARAIVA, 2005).

Em 1927 foi implantado o Primeiro Código de Menores do Brasil, intitulado Código Mello Mattos. Fundamentado na Doutrina de Situação Irregular, preconizava que os ‘menores’ abandonados e delinquentes estariam submetidos às suas normas, aspecto que consolidava o perverso binômio carência/delinquência no imaginário da sociedade brasileira. Iniciou-se ainda a utilização do termo ‘menor’ para designar, de forma pejorativa, o segmento pobre da sociedade, aspecto presente na subjetividade dos brasileiros até os dias atuais (COIMBRA; NASCIMENTO, 2003; SARAIVA, 2005).

A implementação do Código de menores fortaleceu a política de

internação como estratégia de intervenção. Nesse contexto foram criados o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) e Rede Nacional de Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEMs), [...] à época da vigência dos Códigos de Menores, esses estabelecimentos eram denominados ‘depósitos’, e se diziam destinados ao ‘regime educativo’, com a finalidade de ‘prevenção e preservação’. Em realidade, eram locais onde crianças e jovens pobres sofriam toda sorte de maus-tratos [...] (COIMBRA; NASCIMENTO, 2003, p.25).

O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) tinha como princípio a utilização da prática do ‘sequestro social’, onde, [...] retirava compulsoriamente das ruas crianças e adolescentes pobres, abandonados, órfãos, infratores e os confinava em internatos isolados do convívio social, onde passavam a receber um tratamento violento e repressivo. Essas instituições totais tinham na própria denominação um indicador de suas funções: patronatos, centros de recuperação, reeducação e institutos agrícolas. A promiscuidade, a violência e o tratamento desumano, a atuação repressiva dos ‘monitores’, as grades e muros altos, o distanciamento da população através da organização interna das instituições garantiam a arbitrariedade e o desconhecimento por parte da população do que acontecia ‘intramuros’ (VOLPI, 2002, p.27).

De acordo com Barbeta *et al* (2002, p.15), “todo o sistema de contenção do adolescente do antigo Código e da ‘Política de Bem Estar do Menor’ estava organizado para tratar um ‘delinquente’, e não para atender um adolescente que transgrediu uma norma [...]”.

No ano de 1979, o Código de Menores foi reformado no contexto da Doutrina de Segurança Nacional, mantendo assim a mesma base ideológica que o originou, considerando o menor em situação irregular sempre que estivesse fora dos padrões estabelecidos pela sociedade (VOLPI, 2001).

No ano de 1990, por meio de um grande processo de mobilização social decorrente das articulações para a promulgação da Constituição Federal de 1988, “[...] derruba-se o Código de Menores, escreve-se a ‘mil mãos’ o Estatuto da Criança e do Adolescente” (VOLPI, 2001, p.32).

Norteadado pela Doutrina de Proteção Integral, a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente instaura um novo paradigma para o atendimento de crianças e adolescentes do Brasil. De acordo com Saraiva (2005, p.57), a partir dessa doutrina se, “[...] revogou a antiga concepção tutelar, trazendo a criança e o adolescente para uma condição de sujeito de direito, de protagonista de sua própria história, titular de direitos e obriga-

ções próprios de sua peculiar condição de pessoa e, desenvolvimento, dando um novo contorno ao funcionamento da Justiça da Infância e Juventude, abandonando o conceito de menor, como subcategoria de cidadania.

O Estatuto da Criança e do Adolescente se estrutura em torno de três sistemas articulados: o primário, que consiste nas políticas de atendimento de caráter universal para todo o segmento infanto-juvenil do Brasil; o secundário, que engloba as medidas específicas de proteção a crianças e adolescentes em situação de risco social; e o terciário, que integra as medidas socioeducativas destinadas a adolescentes em conflito com a lei (SARAIWA, 2005).

No que concerne às intervenções junto a adolescentes aos quais foi atribuída a autoria de ato infracional, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que eles, e em alguns casos suas famílias, sejam responsabilizados por meio da aplicação de medidas específicas de proteção (Art. 101, Capítulo I a VI) e medidas socioeducativas (Art.112) (BRASIL, 2011).

As medidas específicas de proteção consistem no encaminhamento aos responsáveis, matrícula em estabelecimento de ensino fundamental, inclusão em programa comunitário, requisição de tratamento médico, acompanhamento psicológico, e inclusão em programa de tratamento a alcoolistas e toxicômanos (BRASIL, 2011).

As medidas socioeducativas (MSE) são compostas por advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação (BRASIL, 2011).

A MSE de advertência (Art. 115) constitui-se numa admoestação verbal aos adolescentes e responsáveis, mediante assinatura de termo. A obrigação de reparar o dano (Art. 116) possibilita que adolescentes e responsáveis promovam o ressarcimento do dano material causado (BRASIL, 2011).

A MSE de prestação de serviços à comunidade (PSC) (Art. 117) responsabiliza o adolescente a desenvolver atividades gratuitas de interesse público, por períodos determinados, em organizações governamentais e não-governamentais (BRASIL, 2011). Para isso, são estabelecidos convênios entre o serviço de execução da MSE e a entidade que receberá o adolescente para o cumprimento da PSC, a fim de viabilizar o acompanhamento técnico do adolescente durante todo o processo.

A PSC visa estimular o adolescente a refletir e reavaliar valores e comportamentos. Na execução dessa medida, sobretudo, precisam ser

respeitadas as aptidões dos adolescentes no cumprimento das atividades propostas (LIBERATI, 2006).

No desenvolvimento da PSC, preconiza-se a interligação entre as principais habilidades e potencialidades apresentadas pelos adolescentes e as melhores atividades de interesse público, propostas pela sociedade, que possibilitem reflexão sobre o ato infracional praticado.

Na aplicação de MSE de Liberdade Assistida (LA) (Art. 118), os adolescentes e suas famílias são acompanhados por profissionais (Psicólogos, Assistentes Sociais, Educadores) vinculados a serviços de execução da MSE do poder público municipal. A LA deve ser aplicada pelo prazo de seis meses, sendo passível de revogação, substituição e prorrogação.

A LA prevê o atendimento personalizado do adolescente e sua família, com vistas a identificar e valorizar as suas potencialidades (LIBERATI, 2006).

A partir do estabelecimento do Plano Individual de Atendimento (PIA), os adolescentes são encaminhados para oficinas culturais e esportivas; atendimento individual e em grupo; atividades escolares; profissionalização e obtenção de documentação pessoal (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006; BRASIL, 2011). O PIA preconiza ainda a firmatura de objetivos sociopedagógicos e estratégias de inserção comunitária, os quais os adolescentes busquem alcançar ao longo da medida socioeducativa (LIBERATI, 2006).

A MSE de inserção em regime de semiliberdade (Art. 120) estabelece que o adolescente, em local específico para o cumprimento dessa medida, permaneça durante um período do dia e também realize atividades externas (escola, trabalho, atividades comunitárias) (BRASIL, 2011).

A MSE de internação em estabelecimento educacional (Art. 121) constitui-se na privação de liberdade, pelo período máximo de três anos, sendo revista a cada seis meses, a fim de verificar a necessidade de revogação, prorrogação ou substituição da medida (BRASIL, 2011).

No que tange as competências de gestão, a execução das medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC) é de atribuição do poder público municipal, enquanto a semiliberdade e internação é desenvolvida pelo poder público estadual (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006; BRASIL, 2011).

Apesar do Estatuto da Criança e do Adolescente prever a municipalização do atendimento desde 1990, a execução da Liberdade Assistida e

Prestação de Serviços à Comunidade, pelo poder público municipal, tornou-se recente em várias partes do País, do Estado do Espírito Santo e também no Município de Vitória-ES, visto que essas medidas eram executadas pela Vara Especializada da Infância e Juventude até o ano de 2008.

3 A experiência da Secretaria de Assistência Social de Vitória(ES) no desenvolvimento das medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC)

A partir de 2008, a Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio da Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade, implantou o serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto. Esse serviço, inicialmente executado por meio de gestão compartilhada com uma Organização Não Governamental (ONG), desenvolvia-se em programa que atendia, exclusivamente, os adolescentes que recebiam a MSE de liberdade assistida ou de prestação de serviços à comunidade, bem como suas famílias.

Em meados de 2010, com o avanço da implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Sistema Nacional de Assistência Social (Sinase) no Município de Vitória (ES), o atendimento a adolescentes em LA e PSC integrou-se ao Centro de Referência Especializada em Assistência Social (Creas), conforme estabelece o Ministério de Assistência Social e Combate à Fome (2005, p.4), o Creas, [...] constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado.

O Município de Vitória possui quatro Creas, sendo que um destina-se ao atendimento à população em situação de rua. Os demais Creas, localizados nas regiões de Bento Ferreira, Maruípe e Centro, atendem a crianças, adolescentes e suas famílias que estejam vivenciando as seguintes situações: vítimas de abuso e exploração sexual, violência doméstica, trabalho infantil, situação de rua, medidas de proteção e medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.

Em cada Creas os atendimentos são realizados por equipes inter-

disciplinares compostas por um Coordenador, seis duplas de Assistentes Sociais e Psicólogos, um Assessor Jurídico, um profissional de nível superior na função de Mobilizador Social, Educadores Sociais, Oficineiros, Auxiliares Administrativos e Auxiliares de Serviços Gerais.

Torna-se relevante, “[...] que se reconheça o valor da interdisciplinaridade, conjugando as ações do Serviço social, da Psicologia e do Direito, que proporciona uma visão mais completa dos casos [...]” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS, 2002, p. 45).

No âmbito da atuação interdisciplinar com famílias, os Assistentes Sociais devem circunscrever sua atuação na análise da situação socioeconômica da família, da dinâmica familiar e da rede social e comunitária. Os psicólogos devem propor estratégias de intervenção pautadas na análise das representações, significações e padrões de relacionamento, estabelecidos entre os membros da família. Os profissionais do Direito podem contribuir com a análise das consequências das intervenções jurídicas e demais orientações no contexto jurídico (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS, 2002).

Seguindo aos parâmetros da Tipificação Nacional de Serviços Sócioassistenciais (Resolução CNAS/109/2009), os Creas de Vitória operacionalizam o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC que tem por finalidade, [...] prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a resignificação de valores na vida pessoal e social dos (as) adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p.22).

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa tem como principais objetivos: acompanhar os adolescentes no cumprimento da medida de LA e PSC; articular a inserção destes em outros programas, serviços e políticas públicas; contribuir para a resignificação do ato infracional e construção de novos projetos de vida; estimular práticas reflexivas de construção de autonomia e autoconfiança; oportunizar a ampliação do universo cultural e desenvolvimento de habili-

dades e competências; promover o fortalecimento da convivência familiar e comunitária (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Nos Creas de Vitória, a metodologia de acompanhamento socioeducativo do adolescente em LA e PSC e suas famílias preconiza a realização das seguintes atividades: acolhimento inicial na Vara Especializada da Infância e Juventude de Vitória (ES); atendimento psicossocial individual e familiar; visitas domiciliares; consultas e orientações jurídicas; grupos reflexivos com adolescentes; grupos reflexivos com famílias; grupos de reflexão com famílias e adolescentes; encontros de famílias; oficinas culturais e esportivas; e ações de articulação com as demais políticas públicas.

Ressalta-se que os adolescentes cumpridores da medida de PSC realizam as atividades gratuitas de interesse público, por períodos determinados, previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em entidades conveniadas. No Creas, sobretudo, participam dos atendimentos psicossociais individuais e familiares. Entretanto, observa-se na execução da PSC em Vitória-ES a necessidade de ampliar parcerias com instituições para a oferta de atividades com caráter socioeducativo, e não apenas coercitivo, que viabilizem o efetivo desenvolvimento dos objetivos dessa medida.

O trabalho do Creas é norteado pelo conceito de família como sendo “[...] um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade [...]” (BRASIL, 2004, p. 41).

Nesse sentido, parte-se da premissa da centralidade das ações na família, visto que esta “[...] é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social [...]” (BRASIL, 2004, p. 90). Ressalta-se que “o reconhecimento da família como parceira no trabalho, equaciona seu significado efetivo para o enfrentamento das questões relacionadas a seu filho, na ação cotidiana” (DANIEL, 2006, p.534).

No que tange a estratégia de acolhimento inicial, em dias de audiência na Vara da Infância e Juventude de Vitória (ES), o Creas dispõe de dois educadores sociais que realizam o atendimento dos adolescentes, moradores do município, que receberam LA e PSC, e de suas famílias. Momento em que o educador faz uma escuta, de conhecimento da história do adolescente, de sua trajetória, de suas características individuais e de sua relação familiar e comunitária. Esse contato inicial visa ainda esclarecer sobre o cumprimento das medidas socioeducativas e encaminhar para o atendimento inicial com a equipe psicossocial do Creas mais próximo de sua residência (VITÓRIA, 2012).

A partir do acolhimento inicial, começa o estabelecimento de vínculos de confiança entre o adolescente e os profissionais do Creas, o vínculo entre o profissional e a família, quando construído numa relação mútua de respeito e de confiança, facilitará a evolução do trabalho. A família deverá, pouco a pouco, através de vários contatos com o profissional, sentir-se acolhida e compreendida, de forma a contribuir, sempre que possível, com o processo de ajuda (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS, 2002, p. 40).

Ao longo do cumprimento da medida socioeducativa realiza-se o atendimento psicossocial individual e familiar. Esse processo visa, a partir do acolhimento, escuta qualificada e acompanhamento técnico, proporcionar reflexões permanentes de adolescentes e familiares, a respeito das metas estabelecidas no PIA, das demandas verificadas e encaminhamentos a rede socioassistencial (VITÓRIA, 2012).

As consultas e orientações jurídicas prestadas pela Assessoria Jurídica objetiva acompanhar e orientar os adolescentes e suas famílias quanto ao andamento do processo legal instaurado (VITÓRIA, 2012).

A participação dos adolescentes cumpridores de LA em grupos reflexivos é uma das principais estratégias utilizadas no Creas. Nesse contexto, reafirmam-se as metas pactuadas no PIA, se possibilita troca de experiências, estimula-se a construção de novos projetos de vida e atitudes diante das situações vivenciadas no cotidiano (VITÓRIA, 2012).

No grupo reflexivo com famílias participam, de forma voluntária, famílias de diferentes contextos de violação de direitos, atendidas no Creas. Estes objetivam oportunizar a troca de experiências e construção coletiva de estratégias de superação a fim de fortalecer a autonomia e a relação de convivência familiar e comunitária (VITÓRIA, 2012).

Os grupos de reflexão com famílias e adolescentes funcionam como espaços de reflexão sobre temas pertinentes à vivência dos adolescentes/famílias, direcionados a problematização de diversas temáticas que perpassam também à violação de direitos humanos (VITÓRIA, 2012).

Os encontros de famílias constituem-se de dias de atividade temática, aberto a todas as famílias do Creas, com o objetivo de promover integração entre as famílias e o fortalecimento dos vínculos com a equipe de trabalho (VITÓRIA, 2012).

As oficinas culturais e esportivas visam fortalecer o vínculo dos adolescentes com o Creas, ampliar seu universo informacional e cultural, estimular novos interesses, e desenvolver habilidades e competências. Nesse

sentido, realizam-se ainda passeios educativos a museus, parques, pontos turísticos e empresas que mantêm programas de visitas monitoradas (VITÓRIA, 2012).

No desenvolvimento das oficinas culturais e esportivas, observam-se as potencialidades do adolescente e busca-se a sua inclusão em atividades semelhantes, prestadas por serviços da rede de proteção social básica e demais iniciativas comunitárias. Constituem as principais oficinas ofertadas pelo Creas: Esporte com ênfase em Kick-boxe, música, funk, hip-hop, grafite, informática e teatro (VITÓRIA, 2012).

A oficina de esporte com ênfase no Kick-Boxe propõe-se a vislumbrar uma prática esportiva que permita repensar a imagem corporal, com regras de vivência em grupo e limites individuais. Trabalha-se o resgate histórico da modalidade esportiva, interligando-o ao exercício da ética e dos valores (VITÓRIA, 2012).

A oficina de música integra adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e outros adolescentes atendidos pelo Creas: situação de rua, violência sexual, física e psicológica, maus tratos, negligência, entre outros. As oficinas desenvolvem-se a partir de um tema central e do uso de instrumentos musicais: violões, pandeiros e teclado (VITÓRIA, 2012).

As oficinas de funk visam desenvolver o exercício da cidadania, possibilitando que os jovens se sintam protagonistas da sua história. Nessa oficina, o adolescente reconstrói a sua história, por meio de composição de letras de música que retratam a sua trajetória de vida (VITÓRIA, 2012).

A oficina de hip-hop desenvolve atividades referentes aos quatro elementos dessa modalidade artística: dança (break), música (rap), grafite e DJ. O trabalho com esses elementos perpassa por conceitos como, auto-estima, identidade étnico-racial, inclusão social e cidadania, em que a arte é utilizada como forma de entretenimento e reflexão (VITÓRIA, 2012).

A oficina de grafite possibilita o aprendizado de técnicas artísticas e a diferenciação entre a arte e a pichação dos espaços urbanos, o que possibilita a reflexão, diálogos e a ampliação do universo cultural dos adolescentes.

A oficina de informática não oferece cursos de informática. Utiliza-se dos recursos da informática como ferramenta para possibilitar a superação da violência e formulação de novos projetos de vida pelos adolescentes. Para isso são desenvolvidos temas semanais que são trabalhados a partir de pesquisas na Internet, construção de textos, discussões grupais e atividades externas (VITÓRIA, 2012).

A oficina de teatro oportuniza aos adolescentes um espaço para lançar-se ao lúdico, utilizando-o como a forma de linguagem, direta e ampla, onde cada situação vivenciada possibilita o exercício da fala, o uso do corpo, da criatividade, da agilidade, do equilíbrio, da concentração, entre os diversos sentidos que o teatro usa como ferramenta de comunicação e expressão. O teatro é uma arte com potencial para o processo de ensino-aprendizagem, uma vez que estimula a criatividade, o trabalho coletivo e a pesquisa, colaborando para a formação do adolescente no desenvolvimento saudável ao mesmo tempo em que reflete e relaciona as questões que envolvem o seu cotidiano (VITÓRIA, 2012).

Norteadado pelo princípio da incompletude institucional, previsto no Sinase, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços da comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes, o Creas desenvolve ações de articulação com as demais políticas setoriais, a fim de garantir a inserção e permanência do adolescente na escola, viabilizar parcerias para a inclusão em cursos de qualificação profissional, e inserir suas famílias nos demais serviços da rede de proteção social.

O conjunto de ações empreendidas pelo Creas de Vitória (ES) na execução das medidas socioeducativas de LA e PSC visa possibilitar aos adolescentes e sua famílias a construção de estratégias que favoreçam a desvinculação com a prática de atos infracionais e, sobretudo, o fortalecimento da convivência familiar e comunitária. A eficácia das medidas em meio aberto ocorre porque, “[...] a correta aplicação e execução das medidas socioeducativas – especialmente da liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade –, possibilita ao adolescente infrator, e por consequência a seus familiares, identificar os fatores desencadeantes das ações que resultaram no ato infracional e os fatores impeditivos do seu desenvolvimento, possibilitando uma mudança de rumo, com a superação das dificuldades iniciais constatadas, rupturas com a prática de delitos e desenvolvimento de atitudes construtivas” (FERREIRA, 2006, p. 426).

O processo de ressignificação do ato infracional, desencadeado pelo adolescente no cumprimento da medida de LA e PSC, por meio do estreitamento dos laços familiares e do estabelecimento de outra forma de se vincular comunidade de origem, possibilita ao adolescente a construção de um novo modo de ser, estar e conviver na sociedade.

Ao longo do processo socioeducativo, além de observar o cumprimento das diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Sinase, faz-se

necessário, principalmente, “[...]compreender o educando, considerando-o em si mesmo e não em relação às normas e padrões que tenha, porventura, transgredido. Situá-lo numa história singular, única que é a sua, para então retirá-lo do rótulo, da categoria que ameaçava aprisioná-lo” (COSTA, 1997, p. 40).

Acredita-se que a eficácia da medida socioeducativa somente será alcançada na medida em que o preconceito e o processo de estigmatização do adolescente autor de ato infracional sejam extintos do imaginário da sociedade. Somente a partir disso conseguiremos vislumbrar as mudanças esperadas de trajetória de vida dos adolescentes, estimuladas pelo cumprimento da LA e PSC.

Referências

ANDRADE, R. C. et al. Prevalência de transtornos psiquiátricos em jovens infratores na cidade do Rio de Janeiro (RJ, Brasil): estudo de gênero e relação com a gravidade do delito. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 2179-2188, 2011.

ARIÉS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS. **Trabalho social com família**. 3.ed. Rio de Janeiro: Booklink, 2002.

BALANGUER, G. Violência e adolescência: uma experiência com adolescentes internos da FEBEM/SP. **Imaginário – USP**, São Paulo, ano 11, n.11, p. 91-109, 2. sem. 2005.

BARBETTA, A. et al. A implementação das medidas socioeducativas no Estatuto da Criança e do Adolescente. In: VOLPI, M. (Org.). **O adolescente e o ato infracional**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 11-44.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Decreto-Lei nº. 8.609, de 13 de julho de 1990. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Guia nº 01 do Creas/MDS/Suas. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004**. Brasília, 2004.

COIMBRA, C. M. B; NASCIMENTO, M. L. do. Jovens pobres: o mito da periculosidade. In: LULIANELLI, J. A. S; FRAGA, P. C. P. (Orgs.). **Jovens em tempo real**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 19-37.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Resolução CNAS/109/2009. Brasília: CNAS, 2009.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Brasil). **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Brasília: CONANDA, 2006.

COSTA, A. C. G. **Pedagogia da presença**: da solidão ao encontro. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 1997.

DANIEL, H.H. Centro de atendimento socioeducativo: uma experiência de sucesso. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Orgs.). **Justiça, adolescente e ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006. p. 521 – 538.

FERREIRA, L. A. M. Execução das medidas socioeducativas em meio aberto: Prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida. Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006. p. 397-426.

HUTZ, C. S. **Situação de risco e vulnerabilidade na infância e na adolescência**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002. p. 153-186.

LIBERATI, W. D. Execução de medida socioeducativa em meio aberto: prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida. **Justiça, adolescente e ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.p. 367-396.

MENANDRO, Maria Cristina Smith. **Gente jovem reunida**: um estudo

de Representações Sociais da Adolescência/Juventude a partir de textos jornalísticos (1968/1974 e 1996/2002). 2004. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós- Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.

MINAYO, M. C. de S. A violência dramatiza causas. In: MINAYO, M.C. de S.; SOUZA, E.R. (Orgs.). **Violência sob o olhar da saúde**: a infra-política da contemporaneidade brasileira. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. p. 23-47.

OLIVEIRA, M. B.; ASSIS, S.G. de. Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os “ressocializam”: A perpetuação do descaso. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 831- 844, out./dez. 1999.

PAPALIA, D.E.; OLDS S.W.; FELDMAN, R.D. **Desenvolvimento humano**. 10. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2009.

PEREIRA, Fernanda Renata Paziani. **Jovens em conflito com a lei**: a violência na vida cotidiana. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências, Área: Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2002.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A Arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROSÁRIO, A. B. O mundo do crime: possibilidade de intervenção a adolescentes em conflito com a lei. **Mental**, Barbacena, v. 2, n. 2, p. 99-111, 2004.

SARAIVA, J. B. C. Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

VELHO, G. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: VELHO, G.; ALVITO, M. (Orgs.). **Cidadania e violência**. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 2000. p. 11-25.

Vitória (ES). Secretaria de Assistência Social. Centro de Referência Especializado de Assistência Social. **Ofício produzido pelas equipes técnicas e gestores do Creas de Vitória (ES), encaminhado ao Ministério Público em 15 de maio de 2012.** Vitória (ES), 2012.

VOLPI, M. **O adolescente e o ato infracional.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VOLPI, M. **Sem liberdade, sem direitos:** a privação da liberdade na percepção do adolescente. São Paulo: Cortez, 2001.

ZALUAR, A. A globalização do crime e os limites da explicação local. In: VELHO, G.; ALVITO, M. (Orgs.). **Cidadania e violência.** 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 2000. p. 49-69.

Narrativas de andanças nas ruas de Vitória (ES)

Gilderlandia Silva Kunz

Ana Lucia Coelho Heckert

Silvia Vasconcelos Carvalho

Introdução

A trajetória de uma das autoras do texto com o segmento população moradora de rua começou como Educadora Social de rua, no Projeto Abordagem de Rua para Criança e Adolescente da Secretaria de Assistência Social de Vitória, onde atuou por cinco anos. Ao longo desse percurso muitos caminhos foram sendo traçados. Alguns dos “meninos” e “meninas” com quem outrora os atendimentos foram realizados cresceram, tornando-se hoje jovens adultos em situação de rua.

Mas o que nós faz enveredar por esse incessante caminhar? Vale destacar que o interesse pelo tema surgiu desta aproximação profissional e teórica com a população em situação de rua, pois desde 1998, trabalhando como assistente social na Prefeitura Municipal de Vitória (ES), assumindo diversas funções e cargos, tais como: Gerente da Rede de Atenção a População em Situação de Rua, na Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) entre 2005 e 2007; assessora técnica responsável pela metodologia de trabalho dos projetos da rede de atenção a população de rua, no período de 2008 a 2010; membro da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas para População em Situação de Rua (Caipop), através do Decreto Municipal nº 15.070, com a função de representar a Semas. Na Comissão Municipal de Acompanhamento de Implementação da Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos e Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis, desde o ano 2011; como Coordenadora dos Espaços de Acolhimento Institucional para Adultos em Situação de Rua, a partir de 2011, atividades estas marcadas pela militância social e política. Militância que faz aliança com a

[...] produção de territórios singulares, novos, onde se consegue apontar para as armadilhas do instituído [...] uma militância em que se fica ao lado da vida, da afirmação do instituinte, das implicações, da transversalidade, do processo de singularização e, portanto rompe-se com o autoritarismo das saberes oficiais, englobantes e totalizantes (COIMBRA, 1995, p. 15).

Em 2010 a inserção no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Institucional da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), possibilitou o contato com outras experiências e leituras que ampliaram o conhecimento e as discussões sobre a questão da população de rua, permitindo iniciar a caminhada para construção de um novo olhar sobre o público alvo da assistência social e assim, aos poucos, compreender que as pessoas poderiam falar por si próprias. Segundo Deleuze (FOUCAULT, 1979, p.70) “[...] o intelectual teórico deixou de ser um sujeito, uma consciência representante ou representativa”, com isso nos indicando que não nos cabe dar conselhos, mas talvez apenas fornecer instrumentos de análise para que as pessoas possam definir seus caminhos e criar seus projetos para atingir o alvo daquilo de que necessitam.

[...] o que os intelectuais descobriram recentemente é que as massas não necessitam deles para saber; elas sabem perfeitamente, claramente, muito melhor do que eles; e elas o dizem muito bem. Mas existe um sistema de poder que barra, proíbe, invalida esse discurso e esse saber. Poder que não se encontra somente nas instâncias superiores da censura, mas que penetra muito profundamente, muito sutilmente em toda a trama da sociedade. ‘Os próprios intelectuais fazem parte deste sistema de poder, a ideia de que eles são agentes da ‘consciência’ e do discurso também faz parte desse sistema’ (FOUCAULT, 1979, p. 71).

Em um levantamento sobre as pesquisas no Estado relacionadas à temática da população de rua, percebemos que é reduzido o número de produções acadêmicas sobre a população adulta moradora de rua em Vitória (ES). Por outro lado este levantamento também nos informou que a população em situação de rua não é um grupo homogêneo e sim heterogêneo: segundo levantamento dos serviços de Abordagem de Rua da Secretaria Municipal de Assistência Social (Fonte: Relatórios 2011 – Semas) a maioria da população

de rua é formada por migrantes, homens afrodescendentes, que além de migrarem de outras cidades do Espírito Santo, migram também de grandes metrópoles da Bahia e de Minas Gerais. Outra característica de quase todos os grupos é a baixa escolarização, o desemprego e a ausência de domicílio fixo o que faz com que busquem constantemente por alternativas de pernoite e sobrevivência nas ruas, entre as quais as mais frequentes são os albergues.

Nessas instituições, trabalha-se com prazo restrito para a permanência, mas pode-se perceber na prática a transformação dos albergues em espaços de moradia. Situação que não se pode definir como regra, uma vez que a “[...] sistemática de funcionamento e controle faz com que muitas pessoas desabrigadas prefiram a rua, em virtude do caráter disciplinador e repressivo de alguns desses lugares” (VIEIRA, 2004, p. 80).

No Município de Vitória, os espaços de albergamento são duas Casas Lar para pessoas com transtornos mentais, um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, com capacidade de acolher até 100 pessoas por dia, um Albergue para o Migrante em situação de vulnerabilidade, um Abrigo para períodos de longa permanência (nesse espaço são recebidas pessoas que estejam com problemas de saúde, crônicos ou temporários), uma Hospedagem Noturna e outros projetos tais como: Abordagem de Rua, Atenção ao Catador de Materiais Recicláveis, além da organização de seminários, fóruns e atividades de capacitação, palestras, dentre outras ações.

Os anos de lida com esse segmento nos faz, por vezes, endurecer e o desafio constante é o de não perder a sensibilidade e a capacidade de se indignar e se angustiar com o que se vê e ouve no cotidiano desse povo, em função de denúncias de violação de direitos inúmeras vezes perpetradas de forma silenciosa contra a população de rua. Mas esse povo sofrido também nos mostra sua capacidade de nos fazer sorrir com as anedotas que contam e as pilhérias que fazem entre eles.

Todo este processo nos moveu a tecer articulações com esses movimentos e nos permitiu vislumbrar uma diversidade de táticas que “[...] produzem linhas de vida, onde se vislumbra uma variedade imensa de potências puras de afirmação da vida que desmascaram as formas limitadas de existência que insistimos em admitir como únicos modos de viver (CERQUEIRA, 2010, p. 9).

Foi assim, com o olhar focado nos movimentos que transitam nas ruas, que nos demos conta de tais produções de modos de vida, de riquezas

geradas pelos moradores de rua e, por estar no campo em constante contato com nosso público alvo, pudemos perceber, entre os moradores de rua, a existência de políticas diversas tecidas nas ruas da cidade de Vitória.

Por modos de vida, entendemos:

[...] é no modo de vida que está o segredo de qualquer coisa. A pedra de toque da liberdade, da escravidão, do pensamento, da submissão à sabedoria, está sempre no modo de vida. O modo de viver é simultaneamente ético e estético. Ele cria regras éticas, que podem até ser regras morais, e ao mesmo tempo ele expressa um modo da energia ou do desejo atravessar o corpo que faz do corpo e da alma uma expressão estética, uma obra de arte. Ou um trapo (FUGANTI, 2001, p. 2).

Observamos que há outras cidades na cidade de Vitória que estão fora dos mapas oficiais, que escapam aos olhos distraídos, cercadas por muralhas sutis e que oferecem surpresas que se tenta ocultar e que, “[...] quase ao acaso multiplica o seu repertório de imagens”; comentaria Calvino (1990). Uma cidade forjada de cachangas, mocós e malocas de tramas e dramas, uma “Cidade de Papelão”, como diria Mario Hélio Trindade Lima (1998).

Essa trilha percorrida cotidianamente nos levou a esse estudo com base em uma aposta que insiste em dar visibilidade às diversas às táticas (CERTEAU, 2011) que movimentam com vigor os modos de vida da população moradora de rua e que são cotidianamente invisibilizados.

Essa invisibilidade pode ser vista, por um lado, como expressão de práticas de silenciamento e desqualificação dos modos de vida de um grupo social que sofre na pele os efeitos dos processos de desigualdade social próprios do capitalismo, mas ela também pode ser um operador estratégico, pois, dependendo das circunstâncias, é melhor para esses grupos não serem vistos em suas articulações e táticas por aqueles que não os querem na cidade. Assim, deixam que pensem que estão *offline* quando, ao contrário, estão todo tempo *online*, ou na “pista” como afirmam, fora do mercado regular de trabalho, mas fazendo “correria” para ganhar algum, como costumam dizer.

Certo dia, em trabalho de abordagem, encontramos com o senhor J. R. S., 52 anos, pintor, trabalhador com carteira assinada, como disse ele, sem residência fixa. Após o fim do seu expediente no trabalho procurava uma marquise para passar a noite com outros companheiros. Na conversa que

estabelecemos afirmou que não conseguia alugar um espaço, pois ninguém alugava imóvel para morador de rua. Acreditava que faltava vontade política do governo para dar conta de algumas questões e fez a seguinte proposição: a administração pública poderia repassar uma espécie “de auxílio moradia” por um prazo de dois meses para cada grupo de três moradores de rua, que deveriam morar juntos. O senhor J.R.S. acreditava que este período seria suficiente para que pudessem começar a se organizar novamente. Entendemos que, como ele, outros moradores de rua teriam diversas histórias a serem contadas, dando visibilidade aos seus modos de existir e, da mesma forma, fornecendo outras contribuições para a administração pública, tanto Estadual como Municipal, na implementação das políticas públicas para população em situação de rua.

Foi neste contexto que nossas inquietações provocaram a proposição da pesquisa que se encontra em processo de finalização. Como dar visibilidade aos modos de vida desses sujeitos? Existiriam outras formas de ver e falar sobre a população de rua que não somente aquela a que nos acostumamos a repetir? E que outras contribuições o conhecimento sobre esses modos de vida pode oferecer para as políticas públicas de atenção à população em situação de rua?

São muitas as invenções de que a classe empobrecida se utiliza no dia a dia desse sistema globalizado para viver, buscando atender minimamente suas necessidades básicas, quais sejam: vestuário, alimentação, saúde, moradia, educação e lazer, se assim podemos resumir as necessidades básicas, pois elas ainda podem estar restritas apenas à alimentação e ao vestuário, no caso aqui dos moradores de rua.

Nessa compreensão, lançamos mão das reflexões de Reis (2010, p.5).

[...] diversos estranhamentos sempre coabitam a experiência do viver, insistindo em dar passagem para outras possibilidades não capturadas e em afirmar a vida para além das formatações definidas *a priori*, das formatações enrijecidas pela vontade de verdade tão sedutoramente presente no contemporâneo. “Dar passagem para possibilidade outras” necessariamente vinculadas a perceber e participar da emergência e da irrupção de acontecimentos, de intensidades que fogem à estagnação e à modelização e apontem para o movimento, para as novidades (sempre fugazes/efêmeras), problematizando suas produções, inquirindo sobre seus processos de constituição e suas formas instituídas.

Consideramos que, no universo dos moradores de rua há saberes ingênuos, particulares, descontínuos, não qualificados, diferenciais, como diz Foucault (1979, p. 170). Saberes locais e singulares que foram deixados de lado. O foco desta pesquisa, portanto, não foi o de partir em busca da “origem” das condições que favorecem o aparecimento da população de rua, mas sim, com a paciência de nos demorarmos nas meticolosidades e nos acasos da singularidade da história dessas pessoas, tornar visíveis os acontecimentos, os abalos e surpresas, as vitórias e derrotas mal digeridas, os estados de fraqueza e de energia em que suas existências são tecidas.

Nossa pretensão com esta pesquisa é desnaturalizar realidades e conceitos cristalizados acerca dos modos de vida destes sujeitos, a partir de uma escuta atenta aos modos de vida da população de rua, buscando problematizar verdades estratificadas por meio das narrativas dos moradores de rua com os quais nos propomos a dialogar.

1 Caminhos percorridos no pesquisar com a rua

Iniciamos nossa construção seguindo as pistas do método cartográfico, compreendendo os dizeres de Passos e Barros (2009, p.17), ao afirmarem que conhecer, fazer pesquisa e intervir é ações inseparáveis, pois toda pesquisa é intervenção. Os autores prosseguem, acentuando que a intervenção se realiza por um mergulho na experiência que agencia sujeito e objeto, teoria e prática em um mesmo plano de produção ou de co-emergência, a que os autores vão designar como plano de experiência. Para eles, a cartografia, como método de pesquisa, é exatamente o traçado desse plano de experiência, que acompanha os efeitos do próprio percurso da investigação.

Cartografar é acompanhar processos (BARROS e KASTRUP, 2009) distinguindo-se, portanto, das pesquisas voltadas para a apresentação de perfis sócio-econômicos ou psicológicos ou para a coleta de dados objetivos e quantitativos. As autoras afirmam, ainda: “Sempre que o cartógrafo entra em campo há processos em curso” (Id: 56) e sinalizam que “[...] a cartografia se aproxima da pesquisa etnográfica e lança mão da observação participante. O pesquisador mantém-se no campo em contato direto com as pessoas e seu território existencial (Id: Ib)”. Habitar um território existencial é, portanto, uma das pistas do método cartográfico, conforme enfatizam Alvarez e Passos (2009, p.131). Barros e Kastrup (Id: ib) prosseguem, apontando que no processo de pesquisa

participamos, em certa medida, da vida das pessoas, ao mesmo tempo modificando e sendo modificados pela experiência deste fazer pesquisa, experimentando estranhamentos.

Experimentando esse estranhamento, pesquisamos sobre os modos de vida da população em situação de rua, pois, naquele cotidiano, com seus modos de ver e gerir, esta população produz maneiras de viver. A população em situação de rua é um grupo heterogêneo, são homens, mulheres, crianças, adolescentes, idosos, formando diferentes agrupamentos. Mas, como também nos indica a cartografia, é preciso entrar em relação com os heterogêneos que nos cercam, agir com eles, escrever com eles, pois é essa também a proposta e a aposta da cartografia.

Como já referido os dados aqui debatidos dizem respeito a uma primeira fase da pesquisa e, para esta, não foi possível definir previamente o número quantitativo de moradores de rua com os quais estabeleceríamos contato, e nem delimitar regiões específicas da cidade que essa pesquisa iria abranger.

É importante lembrar que nem todo indivíduo que está em situação de rua ocupa os espaços da cidade como moradia. Muitos a utilizam somente durante o dia para criar suas estratégias de manutenção da vida. Assim pontuam Vieira, Bezerra e Rosa (2004, p. 98): a rua é o espaço de relações pessoais, de trabalho, de obtenção de recursos de toda a sorte.

Sem trabalho regular, os “bicos” tornam-se estratégias de sobrevivência; o desemprego ou os “bicos” são situações presentes no cotidiano das pessoas em situação de rua. Ficar no centro da cidade num primeiro momento parece estar ligado à garantia de oportunidades através dos “bicos”, à obtenção de alimentos distribuídos por entidades, restaurantes ou instituições religiosas. Além disso, pela oportunidade de usar imóveis públicos ou privados como moradia, contando também, no centro da cidade, com a grande circulação de pessoas, o que facilita a prática de “manguear”.

A característica comum entre a população adulta é o fato da ausência de moradia fixa e de trabalho regular. Podemos perceber também que, além dessa identificação, há um modo de vida que é compartilhado por todos. Assim, o público alvo a participar de nossa pesquisa foram os adultos, considerando o critério civil de maioridade, a partir dos 18 anos, de ambos os sexos, moradores de rua.

Vieira, Rosa e Bezerra (2004, p. 94) apresentam três categorias que demonstram a relação que essas pessoas têm com a rua, quais sejam:

Ficar na rua – circunstancialmente, reflete um estado de precariedade de quem, além de estar sem recursos para pagar pensão, não consegue vaga em um albergue buscando assim a rede dos serviços da política pública [...] Geralmente as pessoas que se encontram nessa situação sentem-se desvalorizadas e demonstram medo de dormir na rua [...] Rejeitam violentamente a identificação com o morador de rua, procurando distanciar-se dele.

Estar na rua – recentemente, expressa a situação daqueles que, desalentados, adotam a rua como local de pernoite e já não a consideram tão ameaçadora. Começam a estabelecer relações com pessoas da rua e conhecer novas alternativas de sobrevivência [...] Tentam se diferenciar dos moradores de rua apresentando-se como trabalhadores desempregados.

Ser da rua – permanentemente, nessa situação o contexto da rua ganha cada vez mais importância [...] O cotidiano passa a ser pautado por referenciais como as *bocas de rangos*, instituições assistenciais, determinados lugares da cidade onde se reúnem as pessoas na mesma situação. A rua torna-se espaço de moradia de forma praticamente definitiva, ainda que ocasionalmente possa haver alternância com outros lugares de alojamento.

Dentre as categorias apresentadas por Vieira, Bezerra e Rosa (2004, p.94), iniciamos a pesquisa com conversações com os moradores de rua que estiveram na situação de Ser da Rua - permanentemente, partindo de um roteiro aberto de questões relacionadas aos objetivos da pesquisa. Nesta conversação, incluímos as falas dos moradores de rua e, em princípio, também estivemos atentos às suas movimentações e às formas de ocupação dos espaços da cidade.

Os objetivos da pesquisa visaram dar visibilidade aos modos de vida da população moradora de rua, do Município de Vitória, atentos às táticas e astúcias tecidas no cotidiano de suas vidas. Com este intuito buscamos conhecer as situações e experiências vividas pelos moradores de rua do Município de Vitória; estudar os modos de vida e de sobrevivência engendrados por estes sujeitos e captar os tensionamentos experimentados no viver e nas relações com o mundo da rua.

Nosso intuito foi o de fazer uso do processo acima descrito como

narrativas, no sentido formulado por Walter Benjamin (1994). Dessa forma, não nos preocupou apurar a veracidade dos fatos e sim realçar as experiências que são compartilhadas no mundo das ruas.

Na rua, com a população moradora de rua, nos colocamos na posição da “cocorinha”, que segundo Alvarez e Passos (2009, p.144), “[...] pode servir de exemplo da habitação de um território de pesquisa pelo aprendiz-cartográfico”. A cocorinha é relatada da seguinte forma pelos autores:

A posição de “cocorinha” é característica do jogo da capoeira: modo de ficar agachado, como que sentado nos calcanhares sustentando o corpo sobre os pés. Nem em pé nem sentado, o capoeirista fica entre essas posições, intermediário, em meio ao que se passa. Além de ser uma posição de defesa e esquiva, a cocorinha é a posição em que os angoleiros iniciam, ao pé do berimbau (diante da orquestra e ao lado do oponente, o seu jogo) (FRED; ABREU, 2005 *apud* ÁLVARES; PASSOS, 2009, p. 145).

Como um cartógrafo iniciante, desenvolvemos este trabalho de “cocorinha”, na concentração, na espreita atenta, adivinhando, intuindo, com a atenção ora focada, ora desfocada em diversos eventos inesperados. Assim, ficamos horas a fio em uma mesma posição.

Pensar nas histórias contadas por moradores de rua sobre as políticas formais e informais não foi uma tarefa fácil, pois as informações sobre a questão eram pouco consistentes. Realizamos, então, um mergulho no campo de pesquisa, recortando o que era mais importante, esboçando um foco, um ponto de partida e, seguindo as pistas colocadas por Alvarez e Passos (2009, p.138). Estávamos à espreita, atentos ao fora do foco. Como um aprendiz-cartógrafo, sem pré-condições ou pré-conceitos, fomos, aos poucos, experimentando um território existencial, sem a preocupação de criar regras e também sem funcionar de modo rígido. Apenas realizamos uma escuta apurada das narrativas.

Nas histórias que ouvimos, descobrimos que há um mundo compartilhado e também que, nas margens da sociedade formal organizada, mesmo na informalidade são esboçadas políticas de vida que tencionam e escapam às políticas oficiais de Estado.

A pesquisa que desenvolvemos abarcou três etapas: a primeira etapa, que designamos como um estudo exploratório, realizada na região

central da cidade de Vitória (ES), visou uma aproximação com estes grupos para mapear as políticas que atravessam a vida nas ruas; a segunda etapa, que objetivou o mapeamento dos grupos em situação de rua na cidade de Vitória, cartografando as paisagens urbanas com as quais esta população efetua relações sociais; e a terceira etapa em que, a partir do mapeamento efetuado, foram definidos os grupos e selecionadas os moradores com os quais dialogamos, visando a cartografar os modos de vida nas ruas em suas táticas e estratégias.

No presente trabalho nos referimos à primeira etapa, visto que as outras estão ainda em fase de finalização.

2 Resultados da etapa exploratória

2.1 A primeira entrada nas ruas: cartografando políticas formais e informais

Para iniciar a pesquisa de campo foi de grande valia a experiência tecida em anos de trabalho nas ruas, mas foi necessário também, um certo cuidado para não repetir, no campo de pesquisa, modelos padronizados de intervenções da prática profissional, “[...] justificadas nas políticas de proteção da rede de assistência para esse segmento, que no fim das contas “legitima uma intervenção/ tutela do Estado a fim de promover a manutenção da ordem” (NASCIMENTO, 2011, p.1).

Buscando ajustar o foco da pesquisa dialogamos algumas vezes com os profissionais da área em conversas individuais; em outras, desenvolvemos escutas atentas em diversas reuniões, para, em seguida, ouvir os moradores de rua.

Efetuamos uma primeira aproximação com algumas pessoas que vivem nas ruas da cidade de Vitória com vistas a ampliar a escuta para as políticas de vida que constroem nas ruas. Aqui foi vivenciado um primeiro momento de estranhamento quando partimos para as ruas a fim de conhecer as políticas institucionais oficiais que permeavam a vida nas ruas, bem como as políticas “informais” que os moradores de rua traçavam em seu cotidiano.

Este trabalho foi realizado acompanhando ações de abordagem com a população em situação de rua realizada por Educadores Sociais de Rua da Secretaria Municipal de Assistência Social. Em uma destas ações visitamos um local na região central de Vitória por onde circula um grupo heterogêneo

e flutuante de ambos os sexos, jovens em sua maioria e crianças em menor número. Alguns utilizam esse espaço como moradia.

Foi nessa ambiência que nos colocamos simplesmente a ouvir os atores ali presentes e registrar o seu cotidiano tal como nos era narrado. Das histórias contadas tentamos ficar atentos ao que poderia ser compreendido como políticas que transitam pela rua a partir da experiência de seus moradores. Políticas de vida nas ruas de Vitória

A população em situação de rua não é efetivamente um grupo homogêneo, nele se encontrando flanelinhas, catadores de materiais recicláveis, egressos do sistema prisional, pessoas com sofrimento psíquico, pedintes, trabalhadores da construção civil, e usuários de álcool e outras drogas. Uma característica de quase todos eles é a baixa escolarização, o desemprego e a ausência de domicílio fixo e, assim, buscam constantemente alternativas de pernoite e sobrevivência nas ruas. A maioria desses moradores de rua é afro-descendente.

Nas conversas realizadas, os moradores da rua apontam que a política oficial de segurança transita no cotidiano da vida nas ruas usando de violência física e verbal: “Os caras tão botando terror; tão batendo com força.” ou “Tudo bem, estamos errados usando droga, então é só tomar a droga, não precisa bater.” Ao mesmo tempo, nos indicam que outra política de segurança é efetuada pelos moradores da rua, criando formas para se protegerem da violência policial: “Sempre tem um “falcão” que fica na atividade, quando a polícia “pinta” eles gritam “olha os coletes”, e sai todo mundo”. Dormir de dia, e em grupo, também é uma forma utilizada pelos moradores da rua para se protegerem da violência policial.

Foi possível perceber que conhecem bem a rede de apoio do poder público, pois às vezes pedem ajuda pelo telefone 156, o Disque Vitória, número de um serviço atendimento ao público da Prefeitura de Vitória (ES), direto com o Serviço de Abordagem de Rua, mas raramente buscam os Serviços Públicos de Saúde. São vários os obstáculos que esta população tem que enfrentar para acessar esses serviços de saúde, e estes incluem práticas de preconceito, o temor de terem suas existências controladas e a inexistência de documentação e de domicílio fixo.

Contudo, lançam mão de saberes não reconhecidos e de redes de solidariedade para enfrentarem os agravos cotidianos à saúde. As mulheres mais velhas recorrem aos chás com folhas medicinais e, em casos graves, também solicitam apoio de comerciantes ou de moradores conhecidos. É

necessário salientar que há moradores de rua que estabelecem relações de proximidade com os demais moradores da cidade, e é com estas redes que também vão tecendo os cuidados com a vida.

Os moradores de rua com os quais conversamos queixam-se, frequentemente, dos espaços de albergamento, dizem que nos abrigos são tratados como crianças: “Tudo tem que ter hora”, ou “Não tem um cantinho só pra mim, é uma bagunça todo mundo junto” e também não é permitido casais dormirem juntos, os equipamentos são sucateados com poucos leitos, há ainda, segundo relatam, um excesso de regras com as quais não conseguem lidar. Como os abrigos funcionam como espaços de disciplinarização e controle, com regras e instituição de modos de vida que se confrontam àqueles tecidos nas ruas, este espaço é apropriado de forma restrita pelos moradores de rua. E, por não haver alternativa de moradia pública no município, entendem que o jeito então é buscar os serviços dos albergues.

Cabe ressaltar que a vida na rua não se efetua sem a constituição de uma política de moradia praticada por seus próprios habitantes. Habitar a rua requer astúcia, fabricação e compartilhamento de saberes, prontidão dos sentidos, como apontou Milton Santos (2000) acerca dos despossuídos. Implica lidar com a imprevisibilidade permanentemente.

O povo morador das ruas se apropria de terrenos baldios, casas, prédios abandonados, de espaços embaixo de pontes, praças e marquises. Apossar-se de imóveis ou terrenos baldios que estão desocupados, ociosos ou abandonados, não é entendido por estes grupos como invasão, e sim ocupação. Por isso torna-se legítimo fazer uso do lugar e, dessa forma, eles só ocupam e fazem uso dos espaços da cidade que não estão sendo utilizados, inclusive os banheiros públicos. Para saber se existem imóveis abandonados na cidade, os moradores de rua precisam eventualmente mapeá-los, pois eles bem sabem que não ficarão por muito tempo no mesmo lugar, em função da pressão cotidiana das ações estatais e governamentais, e dos demais moradores da cidade, obrigando-os a circular pelos espaços da cidade.

Quando o morador de rua se movimenta para outro espaço ele sabe para onde vai, pois conhece os imóveis abandonados que vai ocupar na cidade. Ele vive e circula por uma área por eles circunscrita, demonstrando, assim, que a rua não é um espaço indiferente para ele. Um conjunto de fatores define esta ocupação dos espaços, que se faz em função da “permissão social” para ocupação ou da ocorrência de menor pressão do poder público e dos demais moradores da cidade. Contudo, será sempre um lugar estratégico

na região que será ocupado, ou seja, aquele que de algum modo favorece a sua sobrevivência.

A vida na rua não dispensa regras e cuidados. Dormem nas ruas, mas dormem atentos para se protegerem de alguma eventualidade, assim como aprendem a driblar os sistemas de segurança dos locais usados por eles como abrigo. Sua sobrevivência se efetua realizando pequenos serviços e atendendo aos interesses de muitos comerciantes.

O viver na rua não se garante com práticas de isolamento e sem trocas, é necessário tecer redes de solidariedade. Quem cai na rua não tem como viver sozinho. Para ser aceito “não pode ser um “parasita”, e isso inclui compartilhar desde o pedir dinheiro ou alimento aos transeuntes ou realizar pequenos serviços como limpar a rua, cuidar do lixo de algum estabelecimento comercial, fazer pequenos favores aos comerciantes ou camelôs, dentre outros.

Através do já referido número 156, o Disque Vitória, comerciantes, municípios e turistas também podem registrar suas demandas e insatisfações com a cidade. O recorde das reclamações ou denúncias no 156 diz respeito ao comportamento e à presença da população moradora de rua nos logradouros públicos. Para parte da sociedade local, o povo da rua é formado por “pessoas “perigosas” e que, portanto, representam “risco”. Queixam-se, sobretudo, dos modos de viver desse público, caracterizando seu comportamento como “anti-social”, que foge à normatização instituída. Nas reclamações efetuadas dizem que a população de rua anda suja, maltrapilha, que dorme em praças, calçadas ou jardins, cozinham e fazem necessidades fisiológicas, sexo ou uso de drogas publicamente. Ainda que os dados finais da pesquisa não estejam incluídos neste artigo, ressaltamos que estes dados evidenciam, contrariamente a muitas destas denúncias, que a população de rua efetua muitas práticas de cuidado com as ruas e com o corpo.

Há um forte sentimento nas comunidades, quase generalizado, de rejeição e medo sob essa parcela da população fortemente cristalizado. É comum o morador de rua ser tratado como se não fosse humano. As manifestações de repúdio comparecem nas diversas falas muitas vezes pronunciadas em reuniões, e-mail ou pelo telefone 156, ditas da seguinte forma: “Prenda-os”, “tirem eles daqui”, “os coloquem eles em albergues até que se recuperem”, “envie para outro lugar”, “tirem da minha rua”, “nós não os queremos na cidade”. São com essas palavras, muitas vezes enfurecidas, que parte da sociedade, culpabiliza os moradores de rua pela condição em que se encontram.

Observamos ainda as políticas do medo sendo fomentadas na vida urbana, colocando o sujeito que vive nas ruas como alguém que representa risco e perigo. Assustados em relação a um perigo iminente, os munícipes ora solicitam proteção ao poder público em relação a esses sujeitos ou grupos, ora controle, ou ainda demandam que os mesmos sejam recolhidos das áreas nobres da cidade para albergamentos, mesmo contra a sua vontade.

A mulher em situação de rua tem mais facilidades para sobreviver, pois é considerada “mercadoria ambulante” e, tão logo chegue à rua tem que procurar um companheiro, caso contrário, será de todos. Com um companheiro será “protegida”, garantirá amigos e poderá compartilhar os ganhos da rua, mas deverá se submeter a qualquer tipo de situação definida pelo parceiro.

Para sobreviver nas ruas é necessário viver em grupo, ou ter passagem por vários grupos, que é o que pode garantir sua sobrevivência. Também, quando é possível, consideram necessário estabelecer boas relações com alguns comerciantes e moradores da cidade que podem lhe garantir alguma comida, dinheiro ou mesmo algum tipo de “biscate”.

Um bom exemplo desse tipo de funcionamento é atitude de alguns cidadãos (comerciantes ou moradores das comunidades) que agem de forma diferenciada, contribuindo muitas vezes para a permanência do morador de rua em determinados locais: “adotam” moradores de rua, fornecendo-lhes, nos locais em que se encontram, alimentos, colchões, lençóis, utensílios domésticos, dinheiro, remédios, roupas, cachaça, etc. Certo dia presenciamos uma cidadã residente que, além de fornecer colchões e lençóis, colocou em sua janela uma TV para o pequeno grupo popular de rua ali alojado.

Consideramos importante trazer o que foi dito por um ex-morador de rua. Segundo ele:

Na rua há muita violência, insegurança e agressão. O Movimento Nacional de População de Rua é contra a violência, a nossa ação é de conscientização das políticas públicas sobre essa questão. Para se criar serviços de atenção à população de rua é preciso que os mesmos participem, pois não se constrói regras e políticas públicas de cima para baixo. Cada um tem um projeto, uma forma de sair da rua, também não é possível sair dos albergues sem uma moradia definitiva, então é preciso proposta para isso. [...] Nós não somos casos de polícia, somos a omissão do Estado nas políticas públicas.

[...] Tenho sangue, trajetória e marca da rua, a rua está interiorizada em mim. Jamais eu saio da rua (Ex-morador de rua liderança do Movimento Nacional de População de Rua).

Esses modos de viver aparecem para dizer que esses sujeitos estão vivos, produzindo modos de vida, inventando uma forma original de efetuar novas práticas que questionam as práticas instituídas. Evidenciam-se assim, novas formas de fazer, existir e ocupar a cidade, traçando redes de comunicação e contando suas histórias de sofrimentos, irritações e ilusões.

Em vários momentos e de várias formas, fomos talhados por essa temática. Puro apaixonamento, militância, sede de conhecer mais, compromisso com a questão social e seus efeitos provocativos? Foi tudo junto e misturado. É o encontro com o outro que nos atravessa e forja um modo de ser profissional e de compartilhar a vida, construindo no caminhar dessa jornada os pontos de partida que forjaram nessa pesquisa. E enquanto tentávamos a todo instante, separar os lugares do gestor, do pesquisador e do técnico, aos poucos nos demos conta de que precisávamos dialogar não só com os profissionais da área, mas, acima de tudo, precisávamos transitar no campo de pesquisa com o olhar cartográfico, para dar visibilidade aos modos de vida que eram engendrados nas ruas de Vitória pela população em situação de rua.

A pesquisa interveio tanto no trabalho da profissional do serviço social como no da gestora com a equipe técnica e com a própria rua. As nossas idas às ruas apontaram que pouco ou “nada” sabíamos sobre os modos de vida da população de rua, apesar de muitos anos de trabalho na área. Capturados na rotina burocrática de preenchimento de fichas de cadastro (instrumento de registro sobre o indivíduo com informações diversas, tais como, dados pessoais, endereço, documentação, parecer técnico), foi possível perceber que este procedimento de caráter técnico, utilizado no Serviço Social, termina por limitar a escuta e deixar escapar as astúcias que a população de rua fabrica cotidianamente e que poderiam contribuir para efetuar outras reflexões acerca do atendimento que é ofertado a este grupo.

O que surpreendeu nessa pesquisa?

Os diálogos construídos nos mostraram um cotidiano inusitado: de maneiras diversas o povo da rua se vale de táticas de sobrevivência, e estas se expressam nos locais que escolhem para dormir, no modo como se dão as relações com o mundo das drogas, com a população domiciliada, com

a polícia e os comerciantes; em suas redes de camaradagem, nas regras e alianças partilhadas; na saborosa culinária inventada e preparada; nas painéis improvisadas de lata reciclada e no fogareiro produzido artesanalmente para os cozimentos; nas manipulações e na correria que não se restringem somente ao ato de manguear;¹ nos amores construídos; nas perdas que deixaram marcas, nas lágrimas contidas e nos risos expressos nas narrações da própria vida.

Marcados por acentuado aumento de intolerância, extremismo e violência, outras manifestações compõem, inclusive com a rotina da população de rua sendo filmada e monitorada por câmeras espalhadas pela cidade. Documentos e corpos são queimados, atos de humilhação são efetuados contra quem dorme nas ruas, pessoas cospem ou urinam sobre eles, vivem constantemente a humilhação de serem chamados de “mendigos”, como afirma uma de nossas entrevistadas. Culpabilizados pela condição de extrema pobreza, vêem-se assim em situação de risco e vulnerabilidade no seu cotidiano.

Esse sentimento de intolerância em relação às pessoas moradores de rua tem provocado algumas políticas oriundas do poder público, e direcionadas para esse segmento que estão a cargo da segurança pública e, mais recentemente, também dos serviços de limpeza urbana que realizam, assim, a “limpeza da cidade”. Como nos aponta Wacquant (2001), a criminalização de modos de vida e a repressão acabam sendo justificadas por essa busca de higienização, redundando na segregação social. Nesse sentido importa demarcar que historicamente a questão social da população em situação de rua tem ficado a cargo das ações da assistência social, ainda que de forma fragilizada, com ações pontuais e descontínuas.

Como em uma viagem, nesse caminhar deixamos de ser estrangeiros num “admirável” mundo novo. A pesquisa nos reservou surpresas e nesse percurso vimos muitas cidades: uma que prospera, acumula lucros e deseja banir tudo que não é “belo” ou “limpo”, e uma a outra com velhas muralhas ora visíveis, ora escondidas, justa e injusta, em que os habitantes tecem outros modos de viver e existir. Com o olhar de Calvino (1990), estas muitas cidades ficaram visíveis, causando-nos estranheza, uma vez que os lugares e

¹ O morador de rua define “manguear” como o ato de entrar na mente das pessoas. Conta-se uma história ou situação que possa sensibilizar e assim convencer o outro a fazer uma doação, normalmente as solicitações são em dinheiro.

suas paisagens se alternam e as formas de viver nos mostram que uma outra linguagem própria é inventada, outros hábitos cotidianos são tecidos, muitas cidades que se comunicam entre si.

Em vez de oferecer um histórico da vida e da problemática dos moradores de rua ou de caracterizá-los através de frios e estatísticos dados, que pouco retratam seus modos de viver, esse trabalho procurou acompanhar os processos que se desenvolvem em suas vidas de forma inusitada. Portanto, tomou-se o cuidado de não naturalizar os lugares prontos do morador de rua, da miséria e da pobreza, mas sim desviar o olhar para as táticas e modos de vida e sobrevivência criados por essas pessoas na condição de moradores de rua, percorrendo os traçados que efetuam na cidade, ouvindo suas histórias, tateando seus modos de viver.

As paisagens que permeiam esta pesquisa possibilitaram tecer uma cartografia provisória da cidade de Vitória, o que foi feito saboreando narrações dos moradores de rua e delineando uma outra cidade lugar que por acaso também se chama Vitória. Na produção dessa cartografia um outro universo foi descortinado.

Queremos sublinhar que estas observações não devem se revestir de um caráter conclusivo em função de se referirem a dados iniciais de nossa pesquisa mais ampla. Enfim, que os diálogos com os populares em situação de rua nos dão mostras que de fato há um universo para ser descortinado e nos impulsionam para a continuidade deste trabalho.

Referências

ALVAREZ, J.; PASSOS, E. Cartografar é habitar um território existencial. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. (Orgs.). **Pistas do método cartográfico: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade**. Porto Alegre: Sulina: 2009. p. 131-149.

BARROS, L.; KASTRUP, V. Cartografar é acompanhar processos. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. (Orgs.). **Pistas do método cartográfico: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade**. Porto Alegre: Sulina: 2009. p. 52-75.

BENJAMIN, W. **Magia e técnica, arte e política: ensaio sobre**

literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Obras escolhidas, v.1).

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. Trad. Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. p. 85.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**: 1. Artes de fazer. 17. ed. Trad. de Ephraim Ferreira Alves. Nova ed., estabelecida e apresentada por Luce Giard. Petrópolis (RJ): Vozes, 2011. p. 93-95; 153-154; 188; 237.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. A questão da militância. In: _____. **Guardiães da ordem**: uma viagem pelas praticas psi no Brasil do “milagre”. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1995. p. 15.

FOUCAULT, M. Os Intelectuais e o poder. Conversa entre Michel Foucault e Gilles Deleuze. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 69-78.

FUGANTI, L. Fuganti, L. A. **A formação do pensamento ocidental**. 2001. Aula 1 de 29 maio 2001 da Escola Nômade. Disponível em: <<http://escolanomade.org/pensadores-textos-e-videos/fugantiluz/aformacao-do-pensamento-ocidental-aula-1>>. Acesso em: 23 maio 2011. Não paginado.

LIMA, Mário Hélio Trindade de. **Cidade de papelão**: mocós, cachangas e malocas. Vitória: EDUFES, 1998. p. 81 e 106.

NASCIMENTO, Maria Lívia do. Criminalização da pobreza, moralização das famílias, direito à convivência familiar: aproximações entre proteção e negligência. In: SEMINÁRIO MUNICIPAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 4., 2011, Vitória. **Anais...** Disponível em: <http://sistemas6.vitoria.es.gov.br/diario/arquivos/20111020_seminario_semas_texto_maria.pdf>.

PASSOS, E.; BARROS, R. B. A Cartografia como Método de Pesquisa – Intervenção. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. (Orgs). **Pistas do método da cartografia**: pesquisa-intervenção e produção de Subjetividade. Porto Alegre: Sulina, 2009. p.17-31.

REIS, C. T. dos. **Velhice como intervenção nos modos de vida**. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia Institucional) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Institucional, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

SANTOS, M. Santos, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

VIEIRA, M. A.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (Orgs). **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 2004.

WACQUANT, Loïc. **A segurança criminal como espetáculo para ocultar a insegurança social**. Entrevista concedida a Fernanda Bocco, Maria Lívia Nascimento e Cecília Coibra. Rio de Janeiro, 2005.

Acolhimento Familiar em Vitória (ES): a experiência do Programa Família Acolhedora

Andrea Cristina Quirino

Cássia Nunes Rodrigues

Júnia de Meira Vieira

Mirella Loterio Siqueira

Priscila Santos da Silva

Valeska Campos Tristão

Introdução

O presente artigo tem como objetivo mostrar a trajetória e experiência dos seis anos do Programa Família Acolhedora (PFA) de Vitória, instituído pela Lei nº 6.708 de 23 de outubro de 2006.

Preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad) como medida de proteção especial, em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (2004) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), consiste em cadastrar e capacitar famílias da comunidade para receberem em suas casas, por um período determinado, crianças e adolescentes, individualmente ou grupos de irmãos, em situação de violação grave de direitos, oferecendo-lhes acolhida, amparo, amor e a convivência familiar e comunitária.

O acolhimento familiar representa a possibilidade de continuidade da convivência familiar em ambiente sadio para a criança e/ou adolescente. No acolhimento, a família acolhedora assume o papel de parceira no atendimento e na preparação da criança e adolescente para o retorno à família de origem, extensa ou encaminhamento para colocação em família substituta na modalidade de adoção.

Este artigo apresenta o perfil das famílias acolhedoras e expõe a prática do acolhimento realizada nesses 06 anos, destacando o resultado dos casos acompanhados. Visa também abordar questões referentes às famílias de origem e ao trabalho da equipe realizado com elas no intuito da reintegração familiar, objetivo principal do Programa. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental nos prontuários das crianças acolhidas, bem como nas fichas de registro das famílias acolhedoras.

1 Breve contextualização: o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária

O movimento promovido nos anos 80, no Brasil, por defensores do direito de crianças e adolescentes culminou na elaboração de um ordenamento jurídico específico que estabeleceu garantias às crianças e adolescentes no país, inaugurando um novo paradigma no que diz respeito à concepção e direcionamento de políticas públicas voltadas para esse público.

A Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 226 e 227, estabeleceu que a família é a base da sociedade e, portanto, compete à ela, em conjunto com a sociedade em geral e o Estado, assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais, dentre eles, o direito a convivência familiar e comunitária.

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad) que traz uma maior ênfase ao papel da família e ao estabelecimento de garantias concernentes à proteção e ao desenvolvimento da população infanto-juvenil (BRASIL, 2009).

Ao adotar a doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, o Ecriad prevê, dentre vários direitos, o direito à convivência familiar e comunitária. Em seu artigo 19, garante que toda criança e adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente em família substituta. Da mesma forma a família tem direito de criar e educar suas crianças e adolescentes.

A partir do Ecriad um novo olhar foi direcionado às práticas de atendimento à criança e ao adolescente, com centralidade nos vínculos familiares e associado às políticas públicas sociais, possibilitando a reestruturação de modelos de assistência vigentes até então (LIMA, 2011).

Nesse contexto, surgem novos aparatos legislativos e normativos que também reforçam a importância do direito à convivência familiar e

comunitária inerentes ao público infanto-juvenil, que estabelecem critérios para a política pública direcionada para a população vulnerabilizada socialmente. Dentre estes, podemos citar o Sistema Único de Assistência Social (Suas) - 2005, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças (2006) e a Lei nº 12.010/2009¹.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Ecriad.

Estar e permanecer em família: a família como centralidade das políticas públicas

Há um consenso da família como *locus* privilegiado para o adequado desenvolvimento humano e como garantia de sobrevivência e proteção integral de crianças e adolescentes. Tal consenso é consagrado nos documentos internacionais tal como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, e no Brasil através da Constituição Federal de 1988, do Ecriad, Política Nacional de Assistência Social e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

A família, segundo Mioto (2000), é a matriz da identidade individual, isto é, o espaço privilegiado onde aprendemos a ser e a conviver. Ela se coloca como mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, e simultaneamente geradora de formas comunitárias de vida.

A família, nas suas mais diversas configurações constitui-se como um espaço altamente complexo. É construída e reconstruída histórica e cotidianamente, através das relações e negociações que estabelece entre seus membros, entres seus membros e outras esferas da sociedade e entre ela e outras esferas da sociedade, tais como Estado, trabalho e mercado (MIOTO, 2010, p.16).

Em contrapartida, Pereira P. (2004) afirma que a família possui um caráter contraditório, pois além de assumir as características referidas acima, definidas pela autora como ponto forte, ela é também o espaço onde

¹ Conhecida como “Nova lei da Adoção”, promoveu alterações em 54 artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo relacionados ao direito à convivência familiar e comunitária.

se reproduz a violência, os confinamentos, os desencontros e as rupturas, caracterizados como ponto fraco da família.

Mioto (2000) utilizando-se Paugam (1999), expressa que tais situações de regressão e alienação existentes na família são efeitos típicos do capitalismo avançado. A autora explica que as transformações na sociedade relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, ao fortalecimento da lógica individualista, à revolução na área da reprodução humana e à mudança de valores e liberalização de hábitos e costumes provocaram mudanças radicais nas famílias² implicando num processo de fragilização dos vínculos familiares tornando-as mais vulneráveis. Tal situação exige uma mudança na concepção de família compreendendo-a não apenas como instância geradora de cuidados, mas também como espaços a serem cuidados. Desta forma, “vai sendo priorizada a questão da cidadania das famílias e reconhecida a responsabilidade social que se deve ter em relação a elas” (MIOTO, 2000, p. 217).

A organização da família depende do processo de desenvolvimento sócio-econômico e do impacto da ação do Estado através das políticas sociais. Entretanto, a situação de classe social da família não garante *a priori* à proteção dos vínculos familiares. Estes estão condicionados a fatores sociais, econômicos, culturais e psicológicos. Enfatizar tais fatores requer um novo olhar sobre as famílias, em que o modelo de família nuclear burguesa, composta por pai, mãe e filhos, não é a única forma de organização.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2005) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2006) trazem uma concepção de família que considera a diversidade das organizações familiares e as compreende para além da consanguinidade, considerando também laços de afeto, solidariedade e aliança. Nesse sentido, Valente (2008) aponta a necessidade de reconhecer a complexidade e a riqueza que os vínculos familiares e comunitários podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Conforme Mioto (2010) a responsabilidade de proteção social não está restrita às famílias e, logo, a solução das situações por elas enfrentadas

² São mudanças ocorridas na família, destacadas pela autora: empobrecimento acelerado, desterritorialização devido a movimentos migratórios, diminuição da eficiência do setor público na prestação de serviços, enxugamento do grupo familiar, aumento da variedade de arranjos familiares (monoparentais, chefiadas por mulheres, reconstituídas).

extrapola as possibilidades individuais. Para a autora, a política pública socializaria antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que sua capacidade se esgote. Assim, percebe-se uma lógica indissociável entre família e política social na provisão do bem-estar.

A Política Nacional de Assistência Social (2004), o Sistema Único de Assistência Social (Suas) - 2005 e o Suas Vitória - 2011 (BRASIL, 2005; VITÓRIA, 2012), apontam como diretriz da política pública ações de fortalecimento da família com vistas à garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. O Ecriad em seu artigo 101 aponta medidas de proteção que visam à manutenção da criança e do adolescente na família e no convívio social assegurando-lhe seus direitos básicos prevenindo situações de violação de direitos. São elas:

I - Encaminhamento aos pais ou responsáveis mediante termo de responsabilidade;

II - Orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio a família, à criança e ao adolescente;

V - Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

Quando esgotadas todas as medidas anteriormente citadas na tentativa de permanência da criança e do adolescente na família de origem ou extensa e no convívio social, o Ecriad ainda determina:

VII - Acolhimento institucional;

VIII - Inclusão em programas de acolhimento familiar;

IX - Colocação em família substituta.

O acolhimento institucional e familiar é considerado uma medida provisória e excepcional utilizável como forma de transição para posterior retorno a família de origem ou extensa ou para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. É uma medida de proteção aplicada a crianças e adolescentes que se encontram em situação de violação grave de direito, ou seja, violência doméstica, maus-tratos, abuso sexual, prostituição, drogadição, situação de rua, abandono ou negligência. As dificuldades de natureza socioeconômica são, muitas vezes, confundidas com negligência.

Segundo o artigo 23 do Ecriad, a condição econômica da família não se caracteriza como motivo para perda ou suspensão do poder familiar ressaltando-se quando está articulada com outros fatores determinantes da violação de direitos. Para Gueiros (2005), “ainda que a pobreza não possa justificá-lo, é a violação de direitos básicos, em geral, por parte do poder público, o gerador de inclusão das crianças, adolescentes e famílias pobres no sistema de justiça”.

Conforme Nascimento (2011, p.1),

[...] a questão financeira torna-se o principal motivo para a desqualificação das famílias pobres e a produção de uma subjetividade que diz serem elas incompetentes para o cuidado dos filhos, o que justifica uma intervenção técnica e estatal. A construção de um modelo de família nuclear, estruturada e higiênica, apoiada em um saber técnico-científico produziu automaticamente a desqualificação de outras configurações familiares que não se organizam dessa maneira. As famílias pobres, que atuam por outras vias, não correspondem ao que o discurso médico-científico estabelece como correto. Dessa maneira, passam a constituir uma ameaça à ordem social, legitimando uma intervenção/tutela do Estado a fim de promover a manutenção da ordem.

Diversos autores que abordaram a história da institucionalização de crianças e adolescentes pobres no nosso país (Rizzini, 2004; Venâncio, 1999; Valente, 2008) apontaram-na como uma prática naturalizada e que ainda guarda marcas na contemporaneidade. Urge o rompimento com esta lógica. É importante uma melhor avaliação para aplicação da medida de proteção pelos operadores do direito e necessidade de esgotamento de todos os recursos para a permanência de crianças e adolescentes na família de origem ou extensa. Há sim que se investir e apoiar as famílias em suas fragilidades e acreditar na potencialidade dela em cuidar dos seus membros.

2 O Acolhimento Familiar como alternativa de proteção à criança e ao adolescente

A partir do início do século XX, influenciados por estudos médicos-psicológicos do desenvolvimento humano e discussões referentes à garantia

do direito da criança e do adolescente, países como os Estados Unidos, Inglaterra, Espanha e Itália implantaram o acolhimento familiar como política de proteção (CABRAL, 2004; MARTINS; COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2010). Inicia-se, então, esta modalidade de acolhimento como prática formal³ alternativa ao abrigamento de crianças e adolescentes. Na América Latina, o processo de implementação dos Programas de Acolhimento Familiar inicia-se a partir da década de 90, “apesar de algumas iniciativas isoladas terem ocorrido anteriormente” (CABRAL, 2004, p. 11).

No Brasil, dados dos acolhimentos de crianças e adolescentes levantados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em 2003, indicaram a necessidade de intervenções - 80.000 crianças/adolescentes ainda viviam em acolhimentos institucionais e a maioria delas possuía família e foi acolhida por motivo de pobreza (COSTA & ROSSETI-FERREIRA, 2009). Esses dados mostraram a existência de um grande distanciamento entre as diretrizes jurídicas e as práticas e realidades cotidianas. A partir dessa coleta foram fortalecidas as discussões a respeito de alternativas à institucionalização e a urgência de medidas alternativas a esta prática. (COELHO, 2010).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), visando a garantir modalidades de atendimento assistencial a famílias em situação de risco, apresenta, em 2004, o acolhimento familiar como serviço de proteção especial de alta complexidade (BRASIL, 2005). Na PNAS “a proteção social especial prioriza novas modalidades de atendimento visando à reestruturação de serviços de abrigamentos” (MARTINS; COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2010).

Em relação ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, Costa & Rosseti-Ferreira (2009), afirmam que ele buscou incorporar na sua plenitude a doutrina de proteção integral, e mobilizou no processo de sua construção discussões sobre o acolhimento familiar entre os atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

Com a promulgação da Lei nº 12.010, o acolhimento familiar é colocado como medida preferencial de proteção às crianças e adolescentes que precisam de afastamento da família de origem. Desta forma, o acolhimento familiar é fortalecido como política de proteção.

³ Frisamos a formalidade do acolhimento familiar pois, segundo Cabral (2004), o acolhimento “informal” sempre existiu no Brasil, em que a família biológica delega seu papel parental à família extensa ou a outro adulto e repassa a responsabilidade pela criação ou cuidado do seu filho.

Como relatado, os países que implementaram o Acolhimento Familiar o fizeram como decisão de alternativa à desinstitucionalização de crianças (CABRAL, 2004). A busca pela desinstitucionalização e a valorização da família como contexto primordial de desenvolvimento articula-se às teorias da Psicologia, em especial a do desenvolvimento. Segundo Costa & Rosseti-Ferreira (2009, p.115)

Bowlby é bastante citado na escassa literatura nacional sobre acolhimento familiar. A sua visão de que a institucionalização, o rompimento de vínculos e a privação materna deixariam marcas profundas e prejudiciais na criança é frequentemente usada na argumentação para criação de programas de acolhimento familiar como alternativa ao acolhimento em instituições.

Bowlby (1969/1990 *apud* COSTA & ROSSETI-FERREIRA, 2009) e tantos outros autores discutiram a Teoria do Apego, em que se afirma que a constância das primeiras relações de vinculação afetiva com uma pessoa (geralmente associada à figura materna) é crucial para o desenvolvimento psicossocial saudável. O autor também ressaltou os efeitos nocivos ao desenvolvimento causado pelo processo de institucionalização.

Assim, os autores tratam da primazia da relação de apego mãe-criança, apontando para consequências disfuncionais sobre o desenvolvimento social, psicológico e emocional da criança, caso a relação não se estabeleça, seja interrompida ou se mantenha de modo inadequado (COSTA & ROSSETI-FERREIRA, 2009, p.115).

Entretanto, alguns autores teceram críticas bem fundamentadas a esses estudos que frisavam o fracasso das crianças institucionalizadas. Rutter (1972 *apud* COSTA; FERREIRA, p. 115), por exemplo, apontou que as patologias presentes nesse público “[...] derivavam mais das péssimas condições institucionais a que eles foram submetidos do que propriamente à privação materna”.

Ayres et al. (2010, p.425) objetivando investigar o que estava sendo produzido em trabalhos acadêmicos sobre os acolhimentos institucionais para crianças e adolescentes, verificou que a maioria do material coletado fala sobre *déficits* das crianças abrigadas, com discursos deterministas respaldados

na Psicologia Diferencial, sendo que tal saber foi construído com finalidade de “[...] normatizar, regular comportamentos e vidas, assentando-se sob as bases de uma visão mecanicista e dualista do conhecimento [...]”

A busca pelo modelo de família burguesa ainda se mostra dominante na sociedade contemporânea e, dentro desse contexto, as relações de afeto não mantidas dentro desse molde são desmerecidas e encaradas como inferiores [...] A possibilidade de se viver dentro de outras dinâmicas familiares que não a família nuclear, assim como a criação de vínculos diferenciados na rede de assistência da qual a criança é usuária, não é o grande enfoque dos artigos coletados (AYRES et al. p. 426).

Sabemos que existe uma produção de subjetividade⁴ no que diz respeito às crianças abrigadas e também uma construção social que atribui ora uma essência “mal”, ora uma essência de “bem” ao acolhimento institucional. Rebatendo a tais construções, Coelho (2010, p. 47) afirma,

[...] os Serviços de Acolhimento Institucional [...] não se fazem bons ou maus, vilões ou mocinhos em si mesmos. Não são as paredes do abrigo que definem suas práticas/discursos. Ao contrário, **são as práticas e os discursos que constituem o abrigo** [grifo nosso]: suas paredes, suas formas, suas aberturas e seus cadeados.

Portanto, não pretendemos desqualificar as relações afetivas que são construídas nos abrigos, e nem afirmar que o acolhimento familiar é melhor ou pior que o acolhimento institucional. Como afirma Costa e Rosseti-Ferreira (2009, p. 117):

Parece ser necessário romper com a dicotomia instaurada entre formas de acolhimento, em que se busca a defesa de uma como a melhor, única e mais adequada, em detrimento de outras. **O momento é de assumir que para trabalhar com**

⁴ A produção de subjetividade, não é entendida “como sinônimo de individualidade, mas fabricada e modelada no social. Sendo assim, a subjetividade não é algo interno ao sujeito, mas é um modo de existência produzido por forças que não estão nem fora nem dentro dele, mas se interceptam e se conjugam, fazendo emergir certos padrões que, em determinado momento, se tornam hegemônicos, ditando as formas de viver, de se relacionar, de produzir, etc” (Ayres et al, 2010, p.425).

uma realidade complexa precisamos de diversas formas de acolhimento, desde que todas sejam desempenhadas com qualidade e compromisso, o que envolve qualidade de ambientes, de pessoal, de capacitação inicial e em serviço, de conhecimentos técnicos, etc. [grifo nosso].

Desta maneira, afirmamos a necessidade do fortalecimento do acolhimento familiar buscando ampliar as possibilidades de cuidado das diversas demandas que surgem nos casos de crianças e adolescentes que necessitam ser afastadas de suas famílias.

3 Os seis anos de experiência do Programa Família Acolhedora de Vitória

O Programa Família Acolhedora em Vitória tem como objetivo acolher, em famílias da comunidade, crianças e adolescentes, na faixa etária de zero a 18 anos incompletos, vítimas de abandono, negligência e formas múltiplas de violência como alternativa à institucionalização, garantindo o direito a convivência familiar e comunitária.

Podem se candidatar ao Programa Família Acolhedora pessoas residentes no Município de Vitória, maiores de 25 anos e que tenham o desejo de acolher por um tempo provisório, crianças e adolescentes nas condições já especificadas. O interessado recebe explicações sobre o funcionamento do Programa e, se efetivamente for participar, passará por uma formação e receberá acompanhamento de psicólogos e assistentes sociais.

Uma vez acolhendo, a família recebe a guarda provisória da criança, em caráter excepcional, a fim de evitar que ela permaneça nessa família sem proteção legal até o término do processo judicial, além do apoio psicossocial da equipe técnica e o auxílio financeiro mensal no valor de 60% do salário mínimo por criança e/ou adolescente acolhido.

Durante o período de acolhimento, a equipe acompanhará as crianças/adolescentes, famílias acolhedoras e famílias de origem através de visitas domiciliares, reuniões e encontros semanais, quinzenais ou mensais. Como estratégias de intervenção também estão os encaminhamentos à rede de serviços; estudo de caso em rede, articulação com o Sistema de Garantia de Direitos e elaboração de pareceres técnicos e relatórios diversos. Outra vertente fundamental na metodologia do trabalho do PFA é a realização de grupos com os sujeitos envolvidos no acolhimento familiar.

O Programa Família Acolhedora trabalha a tríade: família de origem – criança/adolescente acolhido – família acolhedora. Para tanto, é necessário desenvolver e garantir ações que visem o fortalecimento e a reorganização das famílias de origem, possibilitando a ressignificação da situação de violação de direitos, o fortalecimento dos vínculos e da convivência familiar. Além disso, visa incentivar e oportunizar a convivência das crianças e adolescentes acolhidos com outras famílias, promovendo uma inserção e integração mais plena na comunidade; criar uma rede de solidariedade para amparar e compartilhar esforços entre as famílias acolhedoras e por fim, dar suporte psicossocial às famílias acolhedoras.

4 Conhecendo as famílias acolhedoras

Ao longo de sua trajetória, o Programa Família Acolhedora apresentou uma demanda de 224 pessoas interessadas em conhecer ou até mesmo participar do Programa⁵.

Para participar do PFA as famílias passam por um processo de habilitação que consiste em visita domiciliar, entrevista individual com os membros da família e uma formação em grupo no qual são trabalhados temas como o papel do guardião, a questão do apego e desapego, desmistificação da família de origem, idealização da criança acolhida, além de troca de experiência com famílias que já realizaram o acolhimento.

Das famílias interessadas, 52 iniciaram o processo de habilitação e 27 finalizaram-no. Entretanto, apenas 15 famílias realizaram acolhimento de crianças⁶.

Atualmente⁷, o Programa apresenta sete famílias habilitadas, sendo que seis delas estão sem acolher no momento, considerando o resultado da última audiência concentrada realizada em junho de 2012, na qual cinco crianças foram reintegradas às suas famílias extensas⁸ e

⁵ Levantamento realizado nas fichas de inscrição de famílias ao Programa Família Acolhedora. Trata-se do primeiro instrumento de habilitação da família no PFA. Ele é preenchido toda vez que uma família entra em contato com o Programa, seja por telefone, e-mail ou pessoalmente na sede.

⁶ Os motivos identificados nas fichas que justificam as desistências para o acolhimento estão relacionados a problemas de saúde de membros da família, mudança para outro município, e pendências judiciais.

⁷ Data referente a julho de 2012.

⁸ A audiência concentrada é um procedimento instaurado pela Lei nº 12.010/2009 no que tange a permanência ou não de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento. Segundo o Ecriad, no art. 19, os casos precisam ser reavaliados a cada 06 meses com vistas a dar celeridade aos processos e garantir a provisoriedade do acolhimento.

cinco encaminhadas para a adoção (deste quantitativo, duas crianças já estão em família substituta).

Do universo dessas 15 famílias acolhedoras, 87% apresentam composição familiar nuclear, 7% monoparental e 7% ampliada. Apresentam filhos 80% das famílias, sendo esses, ativos parceiros ao concordarem participar do Programa e colaborarem com o acolhimento. Tais dados mostram que as famílias que se propõem a realizar o acolhimento de crianças e adolescentes, são famílias com composição tradicional (pai, mãe e filhos), o que segundo Couto; Yasbek; Raichelis (2011) reforça que apesar das transformações ocorridas nos arranjos e composições familiares contemporâneas, ainda há a permanência de velhos padrões e expectativas da família burguesa no que diz respeito a seu funcionamento e desempenho de papéis (paterno e materno), independente do lugar social que ocupam na estrutura de classes sociais.

O grau de escolaridade dos 29 acolhedores (15 mulheres e 14 homens) perpassa pelo Ensino Fundamental (28%), Ensino Médio (28%), Ensino Superior (24%), Nível Técnico (10%), Pós Graduação (2%) e Mestrado (3%).

As profissões dos acolhedores no grupo masculino estão em sua maioria (93%) relacionadas a atividades com vínculo empregatício (público ou privado), e no grupo feminino essa questão se mostra em menor grau (33%), aparecendo também mulheres já aposentadas, autônomas e do lar.

Tabela 1 – Tipo de Trabalho das Mulheres

Tipo de Trabalho	Quantidade	Porcentagem
Com vínculo empregatício	05	33%
Autônomas	04	27%
Do lar	04	27%
Aposentadas	02	13%
Total	15	100%

Fonte: Levantamento realizado nas fichas de registro das famílias acolhedoras.

Importante destacar a presença de um elevado número de mulheres que possuem certa disponibilidade durante o dia para o cuidado relacionado aos afazeres familiares.

Para (MARTINS; COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2010, p. 364) “[...] fato de muitas mulheres serem classificadas como “do lar”, indica uma disponibilidade por parte das mesmas em realizar o acolhimento e oferecer dedicação quase integral ao cuidado das crianças”. Tal situação reforça o papel de centralidade da mulher na família, sendo muitas vezes delegado a ela o cuidado para com o outro.

Em relação à renda das famílias acolhedoras, foi possível verificar que 40% possuem renda até 03 salários mínimos, 27% entre quatro salários e 33% acima de seis salários mínimos. Para o PFA a renda não é um critério de inclusão para habilitação ao acolhimento, de modo que os dados acima demonstram que boa parcela dos acolhedores possui uma faixa salarial modesta. Tal dado reforça que o acolhimento familiar se configura como uma prática realizada entre pessoas de camadas populares, formando assim uma rede solidária (SARTI, 1996).

Tabela 2 – Renda Familiar

Tipo de Trabalho	Quantidade	Porcentagem
Até 02 salários mínimos	03	20%
03 salários mínimos	03	20%
04 salários mínimos	04	27%
05 salários mínimos	00	0%
De 06 a 09 salários mínimos	02	13%
Acima de 10 salários mínimos	03	20%
Total	15	100%

Fonte: Levantamento realizado nas fichas de registro das famílias acolhedoras

No que diz respeito ao local de residência das famílias acolhedoras pertencem 27% fazem parte da Regional de Santo Antonio (Santo Antonio, Mário Cipreste, Universitário, Estrelinha), 27% Regional de Maruípe (Andorinhas, Itararé e São Benedito), 13% da Regional de São Pedro (São Pedro III e Nova Palestina I) e 7% da Regional de Bento Ferreira (Bento Ferreira), 4% da Regional Continental (Jardim da Penha). Essa divisão territorial reforça que a prática do acolhimento familiar no Município de Vitória tem acontecido entre as camadas mais populares da região.

Quanto às motivações que levaram as famílias a realizarem acolhimento, foi possível levantar que 47% relacionam-se ao sentimento de ajudar/

cuidar de uma criança em vulnerabilidade, 12% apontam motivações religiosas, 12% desejam vivenciar a prática do acolhimento com uma experiência para adoção futura, 12% para ter companhia, 6% dificuldade em ter filhos, 6% incentivo de terceiros, 6% tempo disponível.

Tabela 3 – Motivação para o acolhimento*

Motivação	Quantidade	Porcentagem
Ajudar/cuidar	08	47%
Religião	02	12%
Tempo disponível	01	6%
Experiência para adoção	02	12%
Incentivo de terceiros	01	6%
Dificuldade em ter filhos	01	6%
Companhia	02	12%
Total	17	100%

*Respostas múltiplas. Fonte: Levantamento realizado nas fichas de registro das famílias acolhedoras.

(MARTINS; COSTA; ROSSETI-FERREIRA, 2010) pontua que conhecer o motivo que levou uma família a participar do Programa é importante para avaliar a disponibilidade, principalmente a afetiva, e o desejo dessas famílias em desempenhar o acolhimento de crianças que se encontram em situações de vulnerabilidade e vitimização.

Outro fator que pode ter impulsionado ou influenciado as famílias na questão da motivação para participação no PFA, são os antecedentes familiares em relação a experiências de guarda, guarda irregular, guarda provisória, acolhimento de parentes, adoção e processo de adoção.

Tabela 4 – Antecedentes de acolhimento*

Antecedentes	Quantidade	Porcentagem
Guarda irregular	02	10%
Acolhimento de familiares	05	24%
Adoção	04	19%
Em processo de adoção	03	13%
Guarda	02	10%
Nenhum	05	24%
Total	21	100%

*Respostas múltiplas. Fonte: Levantamento realizado nas fichas de registro das famílias acolhedoras.

Como se pode verificar no gráfico acima, 76% já tiveram alguma experiência de acolhimento em sua família antes do acolhimento familiar.

Em relação à quantidade de acolhimentos realizados pelas famílias acolhedoras 80% acolheram uma vez, 13% quatro vezes e 7% duas vezes.

5 A prática do Acolhimento Familiar

Durante os seis anos de existência do Programa Família Acolhedora foram acolhidas, até o momento⁹, 29 crianças. Com o objetivo de refletir sobre a prática do acolhimento delas, extraímos dos prontuários alguns dados que se relacionam com as questões que pretendemos analisar: motivo do acolhimento, idade dos acolhidos, vínculos familiares, tempo de acolhimento e desfecho dos casos.

Entre os principais motivos para o acolhimento estão a negligência familiar (80%), violência doméstica física (12%) e abandono (8%)¹⁰. O motivo predominante é um ponto a ser discutido, pois precisamos entender o que está sendo compreendido como negligência uma vez que o Ecriad aponta que a pobreza não pode ser motivo para o acolhimento. Porém, a pobreza ainda continua sendo motivo para o acolhimento, mascarada no termo “negligência”, conforme aponta Nascimento (2011, p. 2):

[...] com a emergência do Ecriad, a família pobre ganha um novo estatuto: família negligente, categorização que passa a justificar a intervenção estatal e a continuidade da prática de retirar crianças e adolescentes de suas famílias. Em poucas palavras: não se retira por pobreza, mas se retira por negligência e são os pobres os considerados negligentes.

A faixa etária dos acolhidos varia de um até dez anos, sendo predominante crianças que estão na primeira infância, porém com maioria acima dos três anos. Conforme Silva (2007, p. 5) “[...] o acolhimento nessa faixa etária, se mostra uma alternativa bastante adequada, porque garante o cuidado individualizado num momento do desenvolvimento em que a criança mais precisa dele”.

O Programa Família Acolhedora não vivenciou experiência de aco-

⁹ Dados referentes ao mês de julho de 2012.

¹⁰ Dados extraídos a partir da guia de acolhimento emitida pela Vara de Infância e Juventude de Vitória ou relatórios do Conselho Tutelar, indicando o acolhimento.

lhimento de adolescente. Destacamos que o acolhimento deste público é um desafio para o PFA, devido ao perfil desejado pelas famílias acolhedoras. Percebe-se resistência ao acolhimento de adolescentes, que precisam ser desmistificadas no processo de habilitação das famílias e assim desafiá-las ao acolhimento dessa faixa etária. Também se coloca como desafio a compatibilidade da modalidade da acolhimento do PFA (média permanência) com as poucas possibilidades de reintegração familiar e/ou adoção que essa faixa etária apresenta, considerando o perfil de adoção no Brasil¹¹.

Em relação aos vínculos familiares, a maior parte das crianças acolhidas (80%) possuía um vínculo afetivo com sua família de origem ou extensa. Mesmo com o contato suspenso judicialmente, algumas demandavam a presença da família e demonstravam sentir saudade dela ou de pelo menos um familiar. Outras crianças não possuíam essa demanda, afirmando não sentir falta da família de origem e desejando ter uma nova.

De todas as crianças que passaram pelo Programa nos seis anos de existência, 18 foram reintegradas, sendo oito para sua família de origem e dez para a família extensa. Foram encaminhadas cinco crianças para a colocação em família substituta na modalidade de adoção, duas¹² transferidas para o acolhimento institucional e uma evadiu da residência da família acolhedora. Atualmente o Programa está com três acolhidas, número este devido à realização da Audiência Concentrada, conforme já exposto¹³.

Um ponto importante do acolhimento familiar é o vínculo estabelecido entre criança/adolescente e família acolhedora. Tal questão, inclusive, se apresenta como um dos maiores receios das famílias antes de acolher, pois temem um futuro sofrimento com o desligamento da criança. Durante o acompanhamento psicossocial e as intervenções em grupo, a equipe técnica busca trabalhar este assunto ponderando que o afeto é imprescindível ao sucesso do acolhimento e, portanto, é preciso aprender a ressignificá-lo.

¹¹ Quase metade dos candidatos à adoção quer escolher a cor da criança. 24/01/2011 | 20:08 | O Globo Online. Disponível em: <http://www.projetorecriar.org.br/main/noticias/not-2011-04.html>. Acesso em: 10/08/2011.

¹² Caso de dois irmãos que estavam em uma família acolhedora que, devido à diferença muito grande de idade das crianças não conseguiu dar conta da complexidade do acolhimento. Como essas crianças já tinham outros irmãos vivendo em um abrigo, foi decidido que o melhor para eles seria ficar junto dos irmãos, por esse motivo eles foram transferidos da família acolhedora para o acolhimento institucional.

¹³ Importante destacar que após a reintegração familiar o PFA continua acompanhando a família por até dois anos. Desta forma, atualmente possuímos 3 crianças em acolhimento e XX em acompanhamento pós-reintegração.

Cada família adota uma forma de lidar com o rompimento, umas decidem por emendar um acolhimento no outro, outras solicitam um tempo antes de acolher novamente e algumas optam em não continuar acolhendo. Uma estratégia adotada pelo PFA, nessa fase do acolhimento tem sido a manutenção do contato com a criança após a reintegração, o que consideramos como o mais saudável para a criança/adolescente. Isso acontece quando há o interesse e consentimento da família de origem e da família acolhedora. Nos casos em que isso foi possível, observamos que família acolhedora e família de origem estabeleceram relação de amizade e apoio mútuo.

6 Famílias de origem

O Programa Família Acolhedora tem como um dos seus objetivos específicos desenvolver e garantir ações que fortaleçam as famílias de origem, possibilitando sua reorganização e o fortalecimento dos vínculos e da convivência familiar, pois entendemos que é preciso acreditar nas potencialidades da família, e que elas podem recuperar as condições necessárias para criar seus filhos, com apoio das políticas públicas.

Todas as ações do Programa visam trabalhar as relações familiares, os vínculos afetivos e a competência dos pais/responsáveis, tendo como objetivo prioritário a convivência familiar e comunitária. Segundo o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, o apoio às famílias e seus membros deve ser concretizado na articulação eficiente da rede de atendimento das diferentes políticas públicas, garantindo o acesso a serviços de educação, de saúde, de geração de trabalho e renda, de cultura, de esporte, de assistência social, dentre outros.

O acompanhamento sócio-familiar especializado tem como objetivo principal a ressignificação da situação de violação de direitos da criança ou do adolescente e a busca por novas formas de relacionamento na perspectiva da proteção dos mesmos. Segundo Fávero (2008), o campo de reflexão sobre os laços familiares exige esforço no plano tanto da pesquisa quanto da intervenção para a apreensão de uma realidade em constante transformação, que compõe uma rede complexa de significados.

O investimento que o PFA faz na família tem o intuito da reintegração da criança/adolescente acolhido a sua família de origem. Para tanto, são promovidos encontros semanais das crianças com familiares, fortalecendo, assim, os vínculos. Consideramos esta ação importante na metodologia de

trabalho do Programa, principalmente em relação às crianças pequenas que ainda não se expressam através da fala.

Havendo a reintegração familiar, a equipe técnica do Programa Família Acolhedora continua acompanhando a família da criança por até dois anos, com o intuito de garantir a permanência da criança em sua família de origem, evitando, assim, novas retiradas. Durante esse período, o acompanhamento é realizado através de visitas domiciliares, atendimentos individuais, contato telefônico e encaminhamentos à rede de serviços do município.

Conforme os dados coletados, as 29 crianças acolhidas eram oriundas de 20 famílias do município. No momento de sua retirada, 35% das crianças tinham como pessoas de referência só a mãe e em outros 35% o pai e a mãe. Verificam-se também como figura de referência o tio, o padrasto, a avó ou bisavó e cuidadora.

Tabela 5 – Pessoas de Referência das Crianças/Adolescentes

Pessoas	Quantidade	Porcentagem
Pai e Mãe	07	35%
Mãe e Padrasto	05	5%
Só a Mãe	07	35%
Só o Pai	02	5%
Tio	02	5%
Cuidadora	04	10%
Avó/Bisavó	02	5%
Total	29	100%

Fonte: Levantamento realizado nos prontuários das crianças acolhidas.

Desta forma, podemos verificar, conforme mudanças nas relações familiares, que a mulher continua sendo a principal e, por vezes, a única responsável pelos cuidados com os filhos. O homem, de forma geral é pouco cobrado nos cuidados e proteção com os filhos, evidenciando, assim, a questão de gênero que se revela na continuidade da responsabilidade da mulher pelos cuidados.

Em relação à idade das pessoas de referência das crianças no momento da retirada para o acolhimento, a maior incidência foi à faixa etária entre 21 e 30 anos (36%), seguida da faixa compreendida entre 31 e 40 anos (26%). Pessoas com idade entre 41 a 50 anos representaram 19%. Entre os cuidadores, existiam 11% com idade de até 20 anos. Os outros 11% do

total dos cuidadores possuíam idade acima de 50 anos.

Observa-se que, no momento da retirada das crianças, a maioria das pessoas de referência destas estavam desempregados (24%) e as ocupações dos cuidadores, em sua maioria, se configuravam como trabalhos informais que necessitam de pouca qualificação, tais como pedreiro, entregador, flanelinha, doméstica. Ocupações que exigem uma formação maior tais como cabeleireira e operador de máquinas também aparecem.

Tabela 6 – Ocupação dos Cuidadores

Ocupação	Quantidade	Porcentagem
Desempregado	07	24%
Não informado	05	16%
Pedreiro	03	10%
Doméstica	03	10%
Do lar	03	10%
Autônomo	02	6%
Aposentado	02	6%
Flanelinha	02	6%
Cabeleireira	01	3%
Entregador	01	3%
Operador de Máquinas	01	3%
Outros	01	3%
Total	30	100%

Fonte: Levantamento realizado nos prontuários das crianças acolhidas.

Analisando os dados da tabela acima, verifica-se que a exclusão do mercado de trabalho tanto do ponto de vista do vínculo trabalhista, quanto do ponto de vista da ocupação é comprovada, pois os sujeitos estão praticamente ausentes da esfera produtiva e do setor público, sendo que se pode verificar a fragmentação, desqualificação e instabilidade de várias ordens que demonstram a diminuição da força de trabalho (FÁVERO, 2008).

Os dados referentes à renda das pessoas de referência mostram que 47% não possuíam renda, na época da retirada das crianças, 22% recebiam entre R\$ 500,00 e R\$ 700,00. Em 19% dos casos, a renda era menor que R\$ 500,00 e outros 12% recebiam mais de R\$ 1.000,00. Analisando estes dados, constata-se a necessidade do desenvolvimento do fortalecimento

das potencialidades dos sujeitos na busca da autonomia da família, para que estas não se tornem dependentes de programas de transferência de renda e tenham direito ao trabalho e a renda alcançando assim, a independência e a manutenção da vida com dignidade.

Quanto ao número de filhos, podemos verificar uma diversidade no tamanho das famílias, umas mais numerosas outras menos numerosas. Em 79% das famílias o número de filhos varia de dois a quatro filhos, 14% de seis a dez filhos e em 7% sem filhos¹⁴.

Tabela 7 – Número de Filhos

Quantidade de filhos	Famílias	Porcentagem
Quatro	04	29%
Dois	04	29%
Três	03	21%
Seis	01	7%
Dez	01	7%
Zero	01	7%
Total¹⁵	14	100%

Fonte: Levantamento realizado nos prontuários das crianças acolhidas.

¹⁴ Neste caso a criança acolhida morava com um tio, já que sua mãe havia falecido e o pai era desconhecido.

¹⁵ Não foi possível coletar a totalidade das famílias devido à ausência de registro nos relatórios. Em alguns casos essa informação não foi possível, pois o trabalho de reintegração não foi direcionado à família da qual a criança foi retirada.

Considerações finais

Este artigo apresentou a experiência de seis anos do Programa Família Acolhedora em Vitória (ES) destacando a caracterização das famílias acolhedoras e de origem acompanhadas e a experiência do acolhimento de crianças acolhidas no Programa.

A captação de famílias acolhedoras se apresenta como um desafio para o Programa Família Acolhedora. Com vistas à expansão do acolhimento familiar em Vitória, o PFA dispõe, recentemente, de um profissional responsável pela divulgação do Programa e pela captação de famílias e novas ações já estão em curso.

A prática do acolhimento familiar no município vem apresentando resultados positivos na garantia do direito à convivência familiar e comunitária das crianças acolhidas, considerando que, na maioria dos casos acompanhados pelo Programa Família Acolhedora, a reintegração à família de origem ou extensa foi efetivada. Como centralidade do trabalho coloca-se a aposta nas potencialidades das famílias de origem e/ou extensas que, em suas fragilidades, devem ser apoiadas e fortalecidas pelas políticas sociais.

Referências

AYRES, L. S. M. et al. Abrigo e abrigados: construções e desconstruções de um estigma. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, ano 10, n.2, p. 420-433, 2010.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>

assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2006.

CABRAL, C. Perspectivas do acolhimento familiar no Brasil. In: CABRAL, C. (Org.). **Acolhimento familiar: experiências e perspectivas**. Rio de Janeiro: UNICEF; Terra dos Homens; Booklink, 2004. p. 10-17.

COELHO, D. C. G. **As políticas de atenção à criança e ao adolescente no Município de Serra: desconstruindo vilões e mocinhos**. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós Graduação em Psicologia Institucional, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

COSTA, N. R. A.; ROSSETI-FERREIRA, M. C. Acolhimento familiar: uma alternativa de proteção para crianças e adolescentes. **Psicologia Reflexão e Crítica**, v. 22, n. 1, p. 111-118, 2009.

COUTO, B. R.; YASBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 32-65.

FÁVERO, E. T.; VITALE, M. A. F.; BAPTISTA, M. V. (Orgs.). **Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam**. São Paulo: Paulus, 2008. 211 p.

GUEIROS, D. A.; OLIVEIRA, R. C. S. Direito à convivência familiar. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 81, p. 117-134, mar. 2005.

LIMA, N. E. **Revelando o acolhimento familiar: um estudo sobre a experiência de acolhimento para a família acolhedora**. 2011. Projeto de qualificação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em

Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

MARTINS, L. B., COSTA, N. R. A.; ROSSETI-FERREIRA, M. C. Acolhimento familiar: caracterização de um programa. **Paidéia**, São Paulo, v. 20, n. 47, p. 359-370, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S-0103-863X2010000300008>. Acesso em: 12 jul. 2012.

MIOTO, R. C. T. Cuidados dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. **CADERNOS Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília, 2000. Módulo 4, p. 215-224.

_____. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. **Serviço Social Revista**, Londrina, v.12, n. 2, p. 163-176, jan./jun. 2010.

NASCIMENTO, M. L. **Criminalização da pobreza, moralização das famílias, direito à convivência familiar**: aproximações entre proteção e negligência. In: SEMINÁRIO DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA, 4., Vitória, 2011. Anais... Disponível em: <http://sistemas6.vitoria.es.gov.br/diario/arquivos/20111020_seminario_semas_texto_maria.pdf>.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 25-42.

QUASE metade dos candidatos à adoção quer escolher a cor da criança. **O Globo Online**, 24 jan.2011, 20h08min. Disponível em: <<http://www.projetoecriar.org.br/main/noticias/not-2011-04.HTML>> . Acesso em: 10 ago. 2011.

SARTI, C. A. **A família como espelho**. Campinas (SP): Autores Associados, 1996.

SILVA, A. P. (Org.). Grupo de Trabalho Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária: fazendo valer um direito. In: **CADERNO 3: famílias acolhedoras**. Brasília: ABTH: UNICEF, 2007.

VALENTE, J. A. G. **O acolhimento familiar como garantia do direito à convivência familiar e comunitária**. 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

VITÓRIA (ES). Lei nº 8.216, de 16 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Municipal de Assistência Social do Município de Vitória, e dá outras providências. 2012. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2012/L8216.PDF>>.

Projeto Caminhando Juntos (Cajun): um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes no Município de Vitória (ES)

Fernanda de Carvalho Ferreira

Wayne Barbosa dos Santos da Costa

Introdução

O exercício de caminhar juntos pelos direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social em Vitória (ES) não é recente. Nesta jornada, muitos ficaram pelo caminho, alguns já ultrapassaram as barreiras das condições que os afligiam, superando dificuldades, alcançando autonomia e cidadania, enquanto muitos ainda persistem na luta por melhores condições de vida e educação de qualidade em tempo integral para todos. Nesse movimento, nos tornamos aprendizes, mesmo sendo gestores, técnicos ou educadores sociais por definição de uma função.

Por tudo isso, nossa motivação em compartilhar o presente artigo que propõe contar em parte a trajetória de execução e desenvolvimento do Projeto Caminhando Juntos (Cajun) destacando o processo de desenvolvimento do Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema nas unidades do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes e o Projeto Caminhando Juntos (Cajun), na região da Grande São Pedro. Este tem sido concretizado pela Prefeitura de Vitória, mais especificamente executado pela Gerência dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (GSC) da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), numa relação de patrocínio com a Petrobras, por meio do Programa Petrobras de Desenvolvimento & Cidadania.

A partir do projeto aprovado na seleção pública de 2007 do Programa Petrobras de Desenvolvimento & Cidadania, que serve de orientação para ações desenvolvidas nos territórios São Pedro I e II, propõe-se discorrer

sobre: breve histórico do Projeto Caminhando Juntos (Cajun), segundo a sua natureza e especificidade; apresentação do Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema, com descrição das ações socioeducativas com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social, da metodologia, do objetivo, das metas e dos resultados alcançados; e por fim, algumas considerações.

Como metodologia para construção desse trabalho foi realizada pesquisa documental com análise de conteúdo dos seguintes documentos: relatórios produzidos nos parâmetros do Sistema da Petrobras Monitoramento e Avaliação do Investimento Social (Mais), cadastro de participantes, fichas de inscrições, instrumentos de avaliação e monitoramento, listas de frequência e arquivos imagéticos, nos termos de Gil (1999).

1 Projeto Caminhando Juntos (Cajun)

O Projeto Caminhando Juntos (Cajun) surgiu em 1995, fruto da reflexão de diversos atores sociais sobre a situação de vulnerabilidade, risco social e da necessidade de enfrentamento da violação de direitos das crianças e adolescentes que viviam na Comunidade de Morro do Quadro. Naquele momento, havia o desejo de estabelecer um espaço de proteção para as crianças e adolescentes onde fossem ofertadas atividades culturais, lúdicas e esportivas no contra-turno escolar, como complementação da educação formal.

Ao longo dos anos, observou-se um impacto significativo deste projeto na região, o que culminou no recebimento de investimentos públicos para a sua continuidade e implantação de novas unidades de atendimento em outros territórios do município. Nesse processo, o projeto passou a integrar a Política Nacional de Assistência Social, como um Serviço da Proteção Social Básica que visa à prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (PNAS/2004).

Nos termos da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS 2009), o Projeto Cajun constitui um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social, prioritariamente encaminhadas pelos serviços da proteção social especial: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi); reconduzidas ao convívio familiar após medida protetiva de acolhimentos; crianças e adolescentes com deficiência; crianças e adolescentes

que compõem as famílias acompanhadas pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), complementando o trabalho social realizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Atualmente, o serviço conta com 13 unidades de atendimento e um núcleo socioeducativo no Município de Vitória (ES).

2 Das ações socioeducativas com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social desenvolvidas no Projeto Cajun

O Projeto Cajun oferece atendimento para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, organizados em grupos de acordo com a faixa etária, desenvolvimento individual, interesses pessoais e coletivos. Na composição dos grupos também são observadas as especificidades dos espaços físicos e das linguagens culturais e esportivas que determinam a capacidade de atendimento com qualidade, condições necessárias para a garantia da participação e socialização das crianças e adolescentes.

Em conformidade com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), busca-se ampliar as possibilidades de vivências e trocas de experiências para o desenvolvimento da identidade e do sentimento de pertença, contribuindo para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Todas as ações socioeducativas desenvolvidas no Projeto Cajun concorrem para os eixos estruturantes estabelecidos para os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes, a saber: a convivência social e a participação. Na nossa *práxis* temos procurado preservar o caráter lúdico das atividades numa relação dialógica com os objetivos estabelecidos para o serviço que constitui importante espaço de promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes através da educação não-formal e integral, que difere da educação formal e da informal, como nos descreve Gohn (2006):

[...] localizam-se em territórios que acompanham as trajetórias de vida dos grupos e indivíduos, fora das escolas, em locais informais, locais onde há processos interativos intencionais (a questão da intencionalidade é um elemento importante de diferenciação) [...] ela não é, organizada por séries/ idade/conteúdos; atua sobre aspectos subjetivos do grupo; trabalha e forma a cultura política de um grupo.

Desenvolve laços de pertencimento. Ajuda na construção da identidade coletiva do grupo (este é um dos grandes destaques da educação não-formal na atualidade); ela pode colaborar para o desenvolvimento da auto-estima e do *empowerment* do grupo, criando o que alguns analistas denominam, o capital social de um grupo. Fundamenta-se no critério da solidariedade e identificação de interesses comuns e é parte do processo de construção da cidadania coletiva e pública do grupo (GOHN, 2006, p. 29-30).

Em relação ao formato das atividades socioeducativas desenvolvidas no Projeto Cajun, apontamos: oficinas lúdicas, culturais, esportivas e de inclusão digital (dança, artes manuais, artes integradas, circo, música, fotografia, jogos recreativos e esportivos, judô, capoeira, vídeo, e informática); a promoção de eventos culturais, garantindo a participação ativa das crianças e adolescentes, bem como seus familiares e a comunidade; realização de passeios, apreciação de espetáculos e visitas monitoradas em espaços públicos (museus, parques, teatros, dentre outros) oportunizando as crianças e adolescentes a ampliarem o seu olhar sobre a cidade e a sua cosmo-visão.

Anualmente, também são realizadas ações específicas com o foco no combate à exploração e abuso sexual, erradicação do trabalho infantil, direitos das crianças e adolescentes, conforme descreve o Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad), convivência familiar e comunitária, com práticas dialógicas e participativas, numa perspectiva de aproximação e apropriação das temáticas pelas crianças e adolescentes, assim como, pelos profissionais que atuam no projeto. Outra questão é a alimentação servida diariamente, que também influencia nas condições de desenvolvimento das crianças e adolescentes, bem como na sua condição de participação e interação.

Um tempo e espaço permanente de formação para as crianças e adolescentes, e os próprios educadores sociais. É a roda de conversa que garante a participação coletiva, igualitária, o diálogo, a escuta, a socialização e a reflexão, por meio da troca de experiências e saberes, contribuindo para a construção da autonomia das crianças e adolescentes. Por outro lado, é também momento de avaliação e de auto-avaliação, uma oportunidade para perceber os interesses, a motivação e a satisfação com as atividades socioeducativas desenvolvidas, com as práticas profissionais e as relações interpessoais no contexto do projeto.

Os planejamentos das ações socioeducativas se dão a partir de eixos temáticos que dialogam com as demandas dos territórios e dos

interesses das crianças e adolescentes. Nesta ação dialógica, a prática da educação não-formal no contexto do Projeto Cajun, nos termos de Gohn (2009), constitui um espaço concreto de formação com aprendizagem de saberes para a vida em coletivos, um processo com várias dimensões e conteúdos:

[...] a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos; a capacitação dos indivíduos para o trabalho, por meio da aprendizagem de habilidades e/ou desenvolvimento de potencialidades; a aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltadas para a solução de problemas coletivos cotidianos; a aprendizagem de conteúdos que possibilitem aos indivíduos fazerem uma leitura do mundo do ponto de vista de compreensão do que se passa ao seu redor; a educação desenvolvida na mídia e pela mídia, em especial a eletrônica, etc. São processos de auto-aprendizagem e aprendizagem coletiva adquirida a partir da experiência em ações organizadas segundo os eixos temáticos: questões étnico-raciais, gênero, geracionais e de idade, etc. (GONH, 2009, p. 31).

Nesse cenário, torna-se fundamental a promoção de tempos e espaços de formação continuada para todos os profissionais que atuam no projeto, sobretudo na compreensão da natureza e intencionalidade do Projeto Cajun como um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Entende-se que tal formação não é estática, ela se dá a partir das trocas de experiências e de saberes, das práticas cotidianas do trabalho socioeducativo com as crianças e adolescentes, reconhecidos como sujeitos de direito em formação e ativos na construção desse espaço. A formação continuada dos profissionais se dá a partir de reuniões de planejamento coletivas e participativas, cursos, palestras, vivências, debates, e participação em eventos e capacitações externas promovidas pela Prefeitura de Vitória e outras instituições que atuam na área dos direitos da criança e do adolescente.

Importante ressaltar que o Cajun vem aprimorando suas práticas socioeducativas a partir da cooperação e da participação ativa dos profissionais, das crianças, adolescentes e dos seus familiares, numa relação de reciprocidade, dialógica e problematizadora que favorece o compartilhamento de ideias, experiências, valores e saberes, numa perspectiva de um fazer pedagógico

que nos convida ao reconhecimento do homem como ser inacabado, em constante desenvolvimento, e capaz de se tornar sujeito ativo, crítico e reflexivo, nos termos de Freire (2002).

3 Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema

O Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema tem como principal objetivo: *“Ampliar o acesso às crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade pessoal, social na região de São Pedro às ações socioeducativas (atividades lúdicas, artísticas, culturais) do Projeto Caminhando Juntos (Cajun)”*, mais especificamente nas oficinas de música, circo e audiovisual. Este projeto foi inscrito na seleção pública de 2007 do Programa Petrobras de Desenvolvimento & Cidadania, considerando os critérios estabelecidos no edital para apresentação de proposta na área da “Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente”. A partir desta seleção firmou-se o patrocínio da Petrobras, por meio de um convênio com a Prefeitura de Vitória que passou a vigorar a partir de 01 de julho de 2010, sendo que a execução das ações teve início em junho de 2011, com data prevista para encerramento em 26 de dezembro de 2012.

4 Cenário da experiência

O “Projeto Caminhando Juntos ao mundo do circo, da música e do cinema” acontece na Região de São Pedro, do Município de Vitória (ES), porque é considerada uma das áreas de maior vulnerabilidade social, principalmente às crianças e adolescentes que ali residem.

Antes de se constituir como a Região de São Pedro, havia apenas o bairro Ilha das Caieiras, uma vila de pescadores, e, posteriormente surge o bairro de Comdusa, uma pequena área de encosta junto à Rodovia Serafim Derenze, próximo à Ilha das Caieiras, originado por famílias que foram “indenizadas” com uma casa, por serem transferidas do Bairro Miramar (área que foi aterrada para a construção da Rodoviária).

A Grande São Pedro originou-se de uma ocupação irregular nas áreas de manguezal, a partir principalmente da década de 1970, tratando-se, portanto, de uma originária de grupos sociais posicionados em escala inferior da hierarquia social (RAUTA RAMOS, 2002, p.139), ou seja, de trabalhadores braçais e desempregados. A região após organização popular

sofreu intervenção do poder público municipal no território, mediante ações urbanísticas. Cabe ressaltar que, mesmo com a urbanização dessa região, ela, ainda, possui segmento da pesca tradicional realizada por unidades de produção familiar, na qual há também a tradição das “desfiadeiras de siri e de caranguejo”.

Hoje, a Região de São Pedro possui 10 bairros¹, distribuídos numa área de três milhões de metros quadrados, apresentando população de 28.764 habitantes, distribuída em 7.545 domicílios, sendo 7.536 domicílios particulares permanentes (dpp), cujo tipo de edificação predominante é caracteristicamente de casas (5.994: 79,5%). Quanto à condição de ocupação dos 7.536 dpp, 82,84% são próprios (6.243), 819 dpp sob forma de aluguel, 462 cedidos e 12 em outra condição. 98,86% dos dpp (7.450) recebem água distribuída pela rede geral, enquanto que 34 são abastecidos por poço ou nascente e 52 por outra forma. Dentre os domicílios particulares permanentes com banheiro, 95,3% (6.984 dpp) estão ligados a rede de esgotamento geral, enquanto que 221 dpp são atendidos por fossas. Observa-se que em 7.396 dpp (98,14%) a coleta de lixo é realizada por serviço de limpeza pública, enquanto que em 44 dpp há coleta por caçamba e em 96 dpp estão na categoria outros destinos. 7.536 de seus moradores responsáveis por seus domicílios (dpp), sendo o ensino fundamental (3.274 pessoas) o grau mais elevado de escolaridade. A maior concentração de renda nominal mensal está entre um a dois salários mínimos (IBGE, 2000).

A caracterização da Região de São Pedro como uma área periférica se dá pelos níveis de emprego, renda familiar e escolaridade da população fixada em espaços residenciais, bem como em relação à rede de equipamentos e serviços coletivos (educação, saúde, lazer, habitação, etc.), demonstrando, assim, o grau de segregação sócio-espacial a que esta população está submetida. Mas, não são somente esses dados que retratam a vulnerabilidade social da Região, mas também os altos índices de violência, cujo *ranking* do índice de homicídios de crianças e adolescentes está relacionado ao tráfico de drogas e suas interfaces.

A rede de equipamentos e serviços coletivos da Região de São Pedro, de modo geral, foi uma conquista da luta dos trabalhadores que ali

¹ São Pedro (5.405 hab.), São José (2.001 hab.), Santo André (2.610 hab.), Redenção (2.618 hab.), Santos Reis (963 hab.), Resistência (5.740 hab.), Nova Palestina (5.630 hab.), Ilha das Caieiras (1.356 hab.), Comdusa (744 hab.) e Conquista (1.651 hab.). (Prefeitura municipal de Vitória, 2005g). Segundo a SEDC/IBGE-Censo 2000, a região VII possui um décimo primeiro bairro chamado Maciço Central com 46 habitantes.

residem ou residiam, mobilizando ação do poder municipal. Neste sentido, a região apresenta: a) seis Centros Municipal de Educação Infantil e sete Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF). b) Um Centro de Controle de Zoonoses (CCZ); um Cajun em Santo André e outro em Nova Palestina; a Policlínica de São Pedro; e cinco Unidades de Saúde (USF Ilha das Caieiras; USF Resistência; USF Santo André; e a USF São Pedro). c) A Usina de Lixo de Vitória. d) 249 estabelecimentos comerciais cadastrados pela Administração Regional. e) nove linhas de transporte coletivo municipal que presta serviços para a comunidade. f) Parque Municipal da Baía Noroeste.

Cabe ressaltar que até 2006, no Cajun de Nova Palestina, havia um Circo de Lona montado, porém por falta de recursos para a sua manutenção, sua estrutura foi condenada pelo corpo de bombeiro, sendo, assim, desativado. Porém, a comunidade reivindicou a volta do circo, pois além das crianças e adolescentes desenvolverem as atividades das artes circenses, ele tinha a finalidade de alegrar às crianças e adolescentes, como também às suas famílias, nos finais de semana, com os espetáculos, colaborando para a convivência familiar e comunitária. Neste processo somou-se ainda a reivindicação de Santo André para equipamento e ampliação no campo da música. Assim, o *Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema* qualifica, aperfeiçoa e amplia as atividades dos Cajuns de Santo André e Nova Palestina.

5 Organização e parcerias

Com a consolidação da parceria Prefeitura Municipal de Vitória e Petrobras, foram ampliadas as vagas para atendimentos nas oficinas socioeducativas de Circo (solo e aéreo), Música (aprendizagem de instrumentos musicais: violão, flauta e percussão; e canto coral), e Cinema (fotografia, vídeos curtas e documentários).

Para viabilização desta ampliação de vagas, o projeto contemplou investimentos para melhoria de parte da estrutura física do Cajun Santo André, por meio da reforma do laboratório de música e construção de uma nova estrutura física para funcionamento do circo numa área ao lado do Cajun Nova Palestina. Também foram previstas melhorias nas condições materiais de trabalho para o desenvolvimento das ações socioeducativas, a saber: aquisições de recursos materiais, pedagógicos, equipamentos de circo (cama elástica, pernas de pau, monociclos, aros, claves e bolinhas para malabares, trapézio, tecidos, corda indiana, lira, colchões e equipamentos

de segurança) instrumentos musicais, equipamentos de audiovisual (máquinas fotográficas, máquinas filmadoras, computadores, microfones, dentre outros), serviços de terceiros, e recursos para a produção de material de divulgação.

Em contrapartida a Prefeitura de Vitória por meio da Secretaria Municipal de Ação Social (Semas) propôs: a cessão dos espaços para desenvolvimento das atividades socioeducativas na Grande São Pedro; complementação dos recursos para serviços de terceiros; produção e distribuição de material de divulgação; figurinos/uniformes; equipe de trabalho formada por profissionais técnicos e equipes locais de apoio; e ampliação do quadro de educadores sociais. Um aspecto fundamental na relação de patrocínio é a divulgação e a visibilidade da marca Petrobras e do Programa Petrobras de Desenvolvimento & Cidadania em todas as ações do projeto.

Tendo em vista o período no qual foi elaborada a proposta inicial e o da execução, foram necessárias adequações na estruturação do cronograma e do orçamento físico-financeiro a partir de estudos e avaliação da realidade atual. Foram readequados os projetos arquitetônicos inicialmente elaborados, realizadas as compras de materiais permanentes e pedagógicos, produzidos os materiais de divulgação, o que viabilizou a mobilização no território para o preenchimento das vagas ofertadas nas atividades socioeducativas, em articulação com diversos atores sociais e equipamentos da rede socioassistencial: Cajuns, Cras, escolas, unidades de saúde, líderes comunitários e o Programa de Educação em Tempo Integral.

A visibilidade e difusão do projeto vêm se dando a partir de diversas estratégias: promoção de eventos culturais como espetáculos circenses e concertos de música abertos à comunidade; produção do clipe de Natal com a participação das crianças e adolescentes do projeto; produção de nove curtas e documentários pelos adolescentes; elaboração sistemática de releases para mídia local; matérias no Programa Vitória Agora nas rádios locais; matérias em jornais impressos (A Gazeta e Notícia Agora) e matérias jornalísticas em TV aberta (Programa Em Movimento TV Gazeta e Ponto Cult TV Tribuna).

Quanto ao material de divulgação foram produzidos: cartazes, placas institucionais, camisas caracterizando o projeto, banners, folder que contribuem para a divulgação e caracterização do Projeto. Nesse processo foi fundamental a interlocução com a Assessoria de Comunicação da Semas em articulação com os equipamentos que compõem o Coletivo da Grande São Pedro.

Dentre os objetivos do projeto está o fortalecimento dos parceiros existentes e o estabelecimento de novas parcerias, o que tem favorecido diferentes formas de apoio na execução do projeto. A Fundação Fé e Alegria do Brasil, conveniada com a Prefeitura de Vitória, realizou a contratação da equipe local e dos educadores sociais; o Rotary Club de Vitória Praia do Canto oferta atividades de artesanato com as famílias e faz a manutenção da biblioteca no Cajun Nova Palestina, além de nos apoiar nos eventos culturais; a Secretaria de Cultura da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) disponibilizou o Cine Metrópolis para exibição dos vídeos produzidos pelos adolescentes e o Teatro Universitário para Mostras Culturais; a Secretaria Municipal de Cultura disponibilizou o Espaço Multiuso do Circuito Cultural em São Pedro para realização de oficinas socioeducativas e os teatros da cidade para a realização de eventos culturais sem ônus para a comunidade; Escola Municipal Tancredo de Almeida Neves que cedeu espaço para a realização das oficinas de audiovisual com adolescentes, assim como os Cras de Resistência e Santo André, onde foram realizadas oficinas de música; as Associações de Moradores da Região de São Pedro, de Santo André, o Movimento Comunitário de Nova Palestina que participam nas reuniões, conselhos, eventos e Mostras Culturais.

Também foram estabelecidas parcerias com empresas privadas: A Lona Produções de Espetáculos Ltda e o Circo Tihanny que forneceram ingressos gratuitos para as crianças, adolescentes e seus familiares vivenciassem momentos de descontração, aprendizagem e estímulo às artes circenses, de lazer em família, o que contribui para o fortalecimento dos vínculos, como afirmou uma mãe beneficiada: *“Nunca tinha ido num circo, faz tanto tempo que não tinha a oportunidade de sairmos como família, foi maravilhoso a experiência de conhecer o circo junto com meu filho, divertimos muito”*.

6 Resultados e desafios

Vale ressaltar que em conformidade com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (BRASIL, 2009) partimos do pressuposto de que a família deve ser pensada como um grupo de pessoas unidas pelos laços de consanguinidade, de aliança e de afinidade, constituídos por representações, práticas e relações que implicam em obrigações mútuas. Por outro lado, no cotidiano dessas famílias também são estabelecidos outros vínculos geradores de obrigações mútuas, apesar

do caráter simbólico e afetivo, tratam-se das relações de apadrinhamento, amizade e vizinhança e outras correspondentes, estas compõe a chamada “rede social de apoio”.

Conforme previsto no projeto, em relação à proposta de educação integral na região da Grande São Pedro, por meio do Programa Educação em Tempo Integral da Secretaria Municipal de Educação (Seme) foram realizadas ações de divulgação e mobilização nas escolas, estreitamos o diálogo com os gestores das escolas, pedagogos (as) e com a equipe técnica da Seme com intuito de elaborar e sistematizar estratégias que assegurem a proposta de educação integral no território. Outra questão é a avaliação do impacto no desempenho escolar dos alunos participantes nas atividades do Projeto, que tem levado em conta os seguintes elementos: frequência, participação, interação e aquisição de competências pessoais e sociais, por meio da aplicação de questionários com os pedagogos (as) das escolas.

No sentido de fortalecer a relação com os parceiros, realizamos encontros periódicos no território com as equipes dos Cras, dos Cajuns, com as lideranças comunitárias, com os representantes dos parceiros e com as famílias, visando ao fortalecimento dos vínculos comunitários por meio da garantia da transparência no uso dos recursos, bem como dos avanços, dos resultados alcançados e dos desafios.

A metodologia de trabalho desenvolvida no Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema está alinhada com a *práxis* pedagógica e psicossocial do Projeto Cajun, numa relação dialógica com a história sociocultural e demandas dos territórios da Grande São Pedro. Para alinhamento da metodologia com os objetivos do projeto, organizamos um grupo de trabalho que contou com a participação da Gerência dos Serviços de Convivência, da Coordenação dos Serviços de Convivência para Crianças e Adolescentes, de toda a equipe técnica do Projeto Cajun e dos representantes da Fundação Fé e Alegria, conjuntamente com a assessora de Projetos, Regina Maria dos Santos Murad, que orientou os trabalhos.

Como fruto desse processo, propusemos algumas adequações na forma de sistematização dos dados, da avaliação e do monitoramento, o que gerou a necessidade de elaboração de novos instrumentos para coleta de dados, tendo em vista os elementos constitutivos do Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema (objetivos, ações, metas e indicadores) e os critérios estabelecidos pelo Sistema da Petrobras Monitoramento e Avaliação do Investimento Social (Mais) para construção e apresentação de relatórios periódicos.

A *práxis* pedagógica foi preservada através da valorização da ludicidade, do encantamento, dos jogos e das brincadeiras, do direito de viver a infância e a adolescência. Por outro lado, buscamos a melhoria da sistematização das ações, dos planejamentos, do estabelecimento de uma rotina dos registros textuais e imagéticos, da aplicação dos instrumentos e das técnicas de avaliação, da valorização da caixa de escuta durante as rodas de conversa (importante instrumento de avaliação das ações desenvolvidas, do acolhimento, e do atendimento nos diferentes espaços do Projeto Cajuns), o que vem sendo incorporado pelos profissionais que atuam no atendimento direto das crianças e adolescentes.

O projeto tem como público alvo crianças, adolescentes e jovens de 6 a 29 anos. Segundo os critérios estabelecidos pela Petrobras, os participantes do projeto devem ser cadastrados uma única vez, e a ampliação de vagas acordada na proposta inicial deve ser monitorada a partir do número de participantes e não de atendimentos. As metas estabelecidas para ampliação de vagas são: 360 vagas nas oficinas de música, 360 vagas nas oficinas de circo, e 50 vagas nas oficinas de audiovisual, totalizando o quantitativo de 770 novos participantes nas atividades socioeducativas ofertadas pelo projeto, exclusivamente na área de abrangência do projeto: Região da Grande São Pedro. Além destes participantes, também foram estabelecidas metas para novas contratações de profissionais pela Prefeitura de Vitória, prioritariamente educadores sociais, a saber, um quantitativo de 24 profissionais. Nesse cenário o projeto tem como meta geral de atendimentos diretos: 794 pessoas.

Desde o início das atividades, foram realizadas 765 inscrições, destas 661 foram efetivadas a partir do registro da frequência nas oficinas, ou seja, 86,4% dos inscritos participaram das atividades, enquanto 13,6% não compareceram nas atividades. Quanto à falta de adesão destes inscritos, constatamos através da busca ativa que alguns mudaram da região da Grande São Pedro, outros optaram por atividades esportivas ofertadas no território, alguns foram incluídos no Programa de Educação em Tempo Integral, também constatamos casos de desistência por falta de interesse nas próprias atividades.

Quanto ao perfil dos 661 participantes constatamos, quanto à faixa etária: 38 tem idade de 5 a 6 anos, 390 tem idade de 7 a 11 anos, 171 tem idade de 12 a 14 anos, 50 tem idade de 15 a 17 anos, 11 tem idade de 18 a 29 anos, e um participante tem idade acima de 29 anos; quanto ao gênero: 371 são do sexo feminino e 290 do sexo masculino; quanto à raça/cor: 475 declaram-se pardos, 90 declaram-se brancos, 84 declaram-se

pretos, cinco amarelos, cinco indígenas e apenas dois não informaram; quanto à escolaridade: 639 são estudantes do Ensino Fundamental, sete são estudantes do Ensino Médio, e 15 já concluíram o Ensino médio. Em relação ao Programa Bolsa Família: 325 são beneficiários do Bolsa Família, dos 336 restantes, 102 são enquadráveis no Bolsa Família, enquanto 234 não são enquadráveis, segundo dados obtidos no ato da inscrição com as famílias e/ou em pesquisa no Sigaf e Geps. Dos 661 participantes, 81 crianças e adolescentes também são atendidos pelo Programa Educação em Tempo Integral.

Quanto aos interesses que determinaram a escolha das atividades: 223 participantes optaram pelas oficinas de circo (solo – malabares, palhaços, monociclo, perna de pau, saltos acrobáticos, contorção, dentre outros; aéreo – lira, tecido, corda indiana, dentre outros), 286 escolheram a aprendizagem dos instrumentos musicais (violão, flauta doce ou percussão), 75 escolheram as oficinas de canto coral, e 77 preferiram as oficinas de audiovisual (fotografia e produção de curtas e documentários). Quanto ao número de contratações, foram realizadas 21 novas contratações de educadores sociais, exclusivamente para o Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema foram, além da uma Assessora de Projetos.

Quanto aos profissionais envolvidos na execução do projeto, participaram efetivamente todos os profissionais que já atuam no Projeto Cajuns, a saber: a coordenadora dos Serviços de Convivência para Crianças e Adolescentes, a equipe técnica formada por uma psicóloga, duas assistentes sociais, duas pedagogas, uma assessora de Cultura, uma assessora de Esportes e um Articulador Cultural, conjuntamente com as equipes locais dos Cajuns da região da Grande São Pedro: três coordenadores locais, dois auxiliares de Secretaria, quatro auxiliares de serviços gerais, duas cozinheiras, vigilantes e 21 educadores sociais.

Outro aspecto contemplado no projeto é a realização de espetáculos de circo e apresentações culturais de música e audiovisual, dos quais destacamos: Mostra Cultural de São Pedro, com estimativa de 800 pessoas, Asilo de Vitória com 60 pessoas, participação no evento de Plantio das Árvores na Orla com 40 pessoas, Feira Arte Natal para 200 pessoas, apresentação na EMEF Neuza Nunes para 300 pessoas e na EMEF Rita de Cássia para 400 pessoas. Além das apresentações de música como no Teatro da Ufes com público estimado em mais de 1500 pessoas, sendo a maioria alunos do Programa Educação em Tempo Integral e a Mostra de Curtas e Documentários no Cine Metrópolis que reuniu aproximadamente 200 pessoas.

Percebemos significativa melhoria na qualidade das atividades socioeducativas de circo, música e audiovisual, a partir dos investimentos em materiais pedagógicos e equipamentos que favoreceram as condições de aprendizagem dos educandos nas diversas atividades, da reforma do laboratório de música no Cajun Santo André e também da contratação de novos educadores sociais. Segundo os profissionais, houve um aumento no interesse dos educandos pelas linguagens, no desenvolvimento físico motor, no aprimoramento dos exercícios e das técnicas, na frequência, pontualidade e comprometimento das crianças e adolescentes, sobretudo, das relações interpessoais e interação entre os pares.

Quanto à construção do novo espaço para desenvolvimento das atividades socioeducativas de circo como parte do Cajun Nova Palestina, o mesmo ainda está em construção, o que gerou a necessidade de buscar outros espaços alternativos para a oferta da atividade no território, tendo em vista a meta de ampliação 360 vagas. Assim, estabelecemos a parceria com a Secretaria Municipal de Cultura, que abraçou o desafio de ampliação das ações socioeducativas na região da Grande São Pedro, por meio da cessão do Espaço Multiuso Circuito Cultural onde têm sido realizadas oficinas de percussão e circo para os alunos do Programa de Educação em Tempo Integral e outros moradores da comunidade, além dos Cras em Santo André e Resistência e da Escola Municipal de Ensino Fundamental Tancredo de Almeida Neves, locais onde foram ofertadas oficinas de música e audiovisual.

Segundo representantes das escolas da Região da Grande São Pedro, a maioria afirma que houve melhora no desempenho escolar das crianças, adolescentes e jovens participantes do projeto Cajun, foram apontados diversos aspectos como: melhoria na interação social, na responsabilidade, assiduidade e bom relacionamento entre os alunos, despertamento da curiosidade e alunos mais desinibidos, melhoria da autoestima, melhoria do comportamento sócio-afetivo e dos aspectos cognitivos.

Considerações finais

Foram muitas as aquisições realizadas pelo Projeto Caminhando Juntos ao Mundo do Circo, da Música e do Cinema, mas acreditamos que estas não se esgotam no período previsto para a conclusão das atividades

na relação de patrocínio com a Petrobras pelo Programa Petrobras de Desenvolvimento & Cidadania.

As novas instalações para desenvolvimento das artes circenses, o espaço do Circo em Nova Palestina poderá tornar-se espaço de referência para as aprendizagens e vivências das diferentes modalidades do circo, beneficiando todas as crianças e adolescentes atendidos pelo Projeto Cajun, tendo em vista as condições de acessibilidade que também garantem a inclusão de crianças e adolescentes com deficiência. Mas, para tanto, consideramos necessária a incorporação pela comunidade desse importante espaço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes, o que deve ser concretizado através da sua participação e envolvimento na construção desse espaço que vem fortalecer o já existente Projeto Cajun.

Nesse momento, nos apropriamos das palavras de Paulo Freire que compõem a obra *Pedagogia da Esperança* e que refletem nossos sentimentos em relação ao nosso envolvimento e participação nesse projeto, sobretudo no contexto do serviço de convivência para crianças e adolescentes: “É que ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, sem aprender a refazer, a retocar o sonho por causa do qual a gente se pôs a caminhar” (FREIRE, 2006, p.155). E o nosso sonho nessa trajetória tem sido este: vida digna e plena para todas as crianças e adolescentes que dão vida e voz ao Projeto Cajun.

Referências

BRASIL. Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1990.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF - Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família:** o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012. v. 1.

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF - Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família:** Trabalho Social com Famílias do Serviço de

Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012. v. 2.

BRASIL. Orientações técnicas sobre o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos: prioridade para crianças e adolescentes integrantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

BRASIL. Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar Comunitária. 3. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004, Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais:** texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>>.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. (Coleção Leitura).

_____. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido.** 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Educação não formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p.27-38, jan./mar. 2006.

_____. Educação não formal, educador (a) social e projetos sociais de inclusão social. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 28-43, jan./abr. 2009.



PARTE III



GESTÃO DO SUAS E CONTROLE SOCIAL

O financiamento e o gasto com a assistência social no Município de Vitória (ES) na era Suas

Ingrid Mischiatte Taufner

Introdução

O objetivo deste artigo é fazer alguns apontamentos sobre o financiamento e gasto com a assistência social no Município de Vitória (ES), no período de 2005 a 2012, momento posterior a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Apesar do reconhecimento da assistência social com política pública ocorrer apenas com a Constituição Federal de 1988, ela não é uma prática recente. Está presente como modalidade de intervenção do Estado na gestão municipal desde os anos 50 (SPOSATI, 1998).

No Município de Vitória, data de 1983 a criação da Secretaria Especial de Ação Social, 40 anos após a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) – “primeiro órgão de proteção social de serviços assistenciais” (MESTRINER, 2005, p. 289).

Apesar de sua longa trajetória, a Assistência Social sempre foi uma área marcada pela indefinição de seus contornos e limites e pela dispersão de suas ações em diferentes órgãos. No que se refere ao seu financiamento Sposati (1998) esclarece que no âmbito do Governo Federal os recursos financeiros desta área organizavam-se de forma fragmentária e obscura, pois estavam dispersos nos diferentes órgãos sendo de difícil identificação. Já Mestriner (2005, p.16) lembra que as ações neste campo foram “tratadas com sobras de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprios. A lógica convencional – repasse de recursos entre os entes federados via convênio – era a forma tradicional de se financiar a assistência nos estados e municípios.

Essas características do gasto e financiamento da assistência social,

verificadas no âmbito da União, também se reproduziram nas demais instâncias de governo - estados e municípios.

A partir da Constituição de 1988 e da posterior regulamentação da assistência social, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), este campo de intervenção ganha densidade legal e política. Mas, será nos anos 2.000 que a assistência social sofrerá seu grande amadurecimento, impulsionado pelo acúmulo do debate político e pelas reflexões teóricas gestadas nas décadas anteriores.

Um grande marco para área foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS¹), bem como as demais regulamentações posteriores como a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/Suas) e a Norma Operacional Básica de recursos Humanos (NOB/RH).

No que se refere ao financiamento da assistência social, o texto da PNAS/Suas apresenta a necessidade de se romper com a forma tradicional de financiamento desta política caracterizada pela lógica convenial para o repasse de recursos entre os entes federados, pelo estabelecimento de valores *per capita* para o financiamento de serviços, pelas emendas parlamentares que em muitas vezes favorecem a desarticulação entre os serviços, as organizações que são financiadas e as instâncias coordenadoras e de controle social da política.

Neste sentido, a NOB/Suas (BRASIL, 2005) reafirmou a importância dos Fundos de Assistência Social para a gestão financeira da política, estabeleceu os pisos de proteção² para o seu cofinanciamento – valores a serem repassados a estados e municípios, conforme os serviços ofertados e a habilitação de cada ente federado – estabeleceu critérios de partilha de recursos baseados nas vulnerabilidades do território e determinou as condições para a transferência de recursos – habilitação, comprovação de aplicação de recursos próprios, constituição do fundo como unidade orçamentária, entre outros.

No entanto, no campo do financiamento, ainda que as mudanças

¹ Importante lembrar que na década de 1990 houve a publicação da 1ª Política Nacional de Assistência Social (1998) e de duas Normas Operacionais Básicas (1998 e 1999). (BRASIL, 2008; p. 41).

² Importante lembrar que já existiam pisos para o financiamento da política de assistência social, antes do Suas. O que ocorreu foi uma reorganização dos pisos por níveis de proteção e um reforço da importância da modalidade fundo a fundo.

introduzidas pelo Suas representem a possibilidade de superação de alguns entraves, elas não tocam na lógica de financiamento do Estado Brasileiro – nem poderiam, já que se tratam de normas restritas ao campo da assistência – no que se refere à diversidade das fontes de financiamento e aos montantes investidos. Estudos (BOSCHETTI, 2003; BOSCHETTI, SALVADOR, 2006; SALVADOR, 2010) que analisam o financiamento da assistência social no âmbito federal têm apontado o caráter regressivo das suas fontes, seu direcionamento para os programas e benefícios de transferência de renda e a pouca variação dos gastos em serviços e ações continuadas.

1 Gasto e financiamento da assistência social no Município de Vitória

1.1 Notas metodológicas

No Município de Vitória o comando da política de assistência social é realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas). No que tange a gestão financeira da política, o município conta com o Fundo Municipal de Assistência Social, criado em 1996, e que hoje está instituído como unidade orçamentária reunindo recursos financeiros destinados às ações assistenciais.

No entanto, além dessa unidade orçamentária os recursos executados pela Semas abrangem ainda outras duas unidades: A Secretaria de Assistência Social e o Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FIA).

Sendo a Semas a responsável pela gestão e execução da política de assistência e considerando que as demais unidades orçamentárias a ela vinculada de forma direta ou indiretamente viabilizam a execução dos serviços socioassistenciais no município, os dados a serem apresentados referem-se a todas as despesas executadas pela Secretaria, o que abrangerá programas de classificação funcional 04 (administração)³ e 08 (assistência social).

Contudo, cabe registrar que no âmbito da Semas, além de ações

³ Nos anos de 2005 a 2009, as despesas da Semas com manutenção de serviços administrativos e espaços físicos – estagiários, locação de imóveis, consultoria, capacitação de servidores, produção de material para distribuição gratuita, entre outros – foram classificados como na função 04 (administração). A partir de 2010, essas mesmas despesas passaram a ser classificadas na função 08 (assistência social), uma vez que tais ações são fundamentais para o desenvolvimento dos diferentes serviços, programas e projetos de assistência social.

tipicamente qualificadas como de Assistência Social – serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, serviços de vigilância socioassistencial, controle social, benefícios assistenciais – são executados também ações de Defesa Civil e Segurança Alimentar e Nutricional.

As ações de Defesa Civil, ainda que se configurem e se aproximem às ações no campo da habitação social, possibilitam a identificação de vulnerabilidades e promove o encaminhamento de famílias para serviços de assistência social dentre eles o Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergência, previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistências (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009) e no Sistema Municipal de Assistência Social (VITÓRIA, 2012).

Já os Serviços de Segurança Alimentar e Nutricional são executados no âmbito da assistência social, integrando-se a esta política como forma de se efetivar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

O período analisado será o de 2005 a 2012, correspondente à gestão realizada pelo Governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Esses oito anos abrangem a vigência de três Planos Plurianuais (PPAs): o último ano do PPA 2002-2005, elaborado pela gestão anterior; os quatro anos do PPA 2006-2009 e os três primeiros anos do PPA 2010-2013, ambos elaborados pelo governo petista.

Os dados referentes à execução orçamentária foram acessados via Sistema Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário (Foco), subordinado à Subsecretaria de Orçamento e Finanças, da Secretaria Municipal de Fazenda e correspondem ao conceito de despesa liquidada. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece em seus artigos 58 a 70 os três estágios da execução da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Conforme esta lei, a liquidação da despesa diz respeito à “verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (BRASIL, 1964, art. 63). Portanto, é uma etapa intermediária, que sucede o empenho e precede o pagamento, destinando-se a verificar se de fato o que foi contratado foi entregue e qual a importância exata a ser paga.

Há que se registrar algumas limitações deste trabalho: os valores apresentados não foram submetidos à atualização monetária, sendo utilizados os valores correspondentes em cada ano e até o presente momento não tivemos acesso aos valores liquidados das despesas gerais da Prefeitura o que nos

daria condições de efetuar comparações mais adequadas entre as despesas com a assistência no conjunto dos gastos totais. Apesar de consultarmos a Secretaria de Gestão (Seges) sobre esse último assunto, até o momento não obtivemos retorno.

Cabe registrar ainda que este esforço trata-se de uma primeira aproximação à análise do financiamento e gasto da assistência social no Município de Vitória, sendo, portanto, conclusões temporárias que certamente serão revistas e aprofundadas na medida em que avançarmos nos estudos e reflexões sobre o tema⁴.

1.2 Indicadores do gasto e financiamento da assistência social

Para fins de organização da apresentação dos dados referentes ao gasto e financiamento da assistência social, vamos utilizar os três indicadores propostos por Fagnani (2001) para a avaliação de uma política social: a direção do gasto social, a magnitude do gasto social e a natureza das fontes de financiamento.

Para o autor, o primeiro indicador aponta “para onde foram dirigidos os recursos aplicados em determinada política ou programa social” (FAGNANI, 2001, p. 121). Já o segundo, “contribui para esclarecer se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das carências sociais que são objeto da intervenção governamental” (FAGNANI, 2001, p. 122), enquanto o terceiro aponta para a necessidade de se identificar a natureza das fontes: “recursos fiscais, recursos auto-sustentados e contribuições sociais” (FAGNANI, 2001, p. 123).

Por fim, não poderia deixar de registrar o apoio recebido dos profissionais da Gerência Orçamentária e Financeira da Semas, que facilitaram o acesso aos dados do Sistema Foco, sem os quais tal trabalho não seria possível.

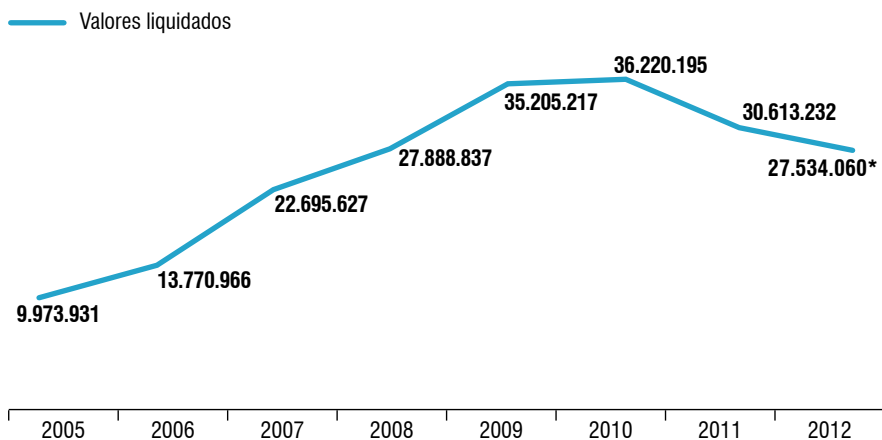
1.2.1 Magnitude do Gasto Social

A análise das despesas com a assistência social liquidadas pelo município indica que houve um aumento considerável dos recursos destinados

⁴ Tarefa a ser realizada durante o processo de elaboração da dissertação sobre o tema, a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

a esta política. Um aumento não apenas em suas etapas de planejamento – previsto nos Planos Plurianuais (PPAs) e nas Leis Orçamentárias Anuais (Loas – mas também em sua execução.

Gráfico 1 - Evolução das despesas



Fonte: FOCO/ Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário
GAOF/ Gerência Orçamentária e Financeira, Secretaria Municipal de Assistência Social
Elaboração própria

*Valores liquidados até 09 de outubro de 2012

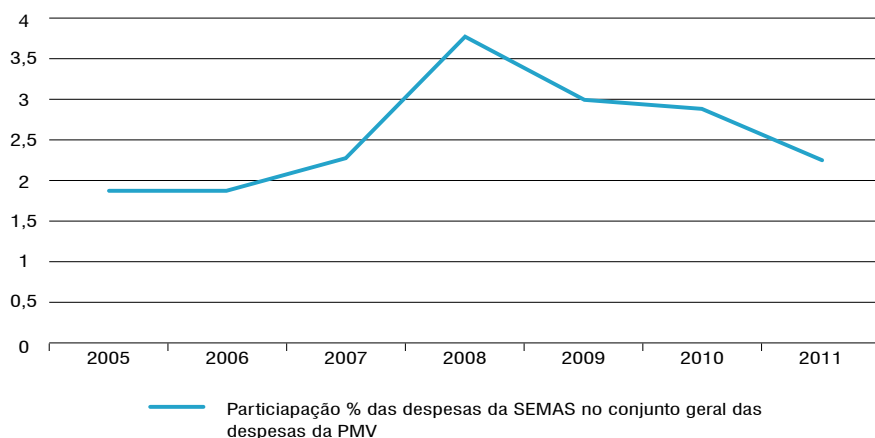
De 2005 a 2011, as despesas liquidadas pelo município com a assistência social cresceu em mais de 200%. Até o ano de 2010, as despesas foram crescentes, o que possibilitou ampliar a rede de serviços da Semas de forma significativa. Dados da Secretaria Executiva (VITÓRIA, 2011) confirmam que em 2005 existiam 32 equipamentos públicos e em 2011 a rede direta da Semas chegou a 61. Essa ampliação dos serviços possibilitou também a ampliação do atendimento, atingindo um maior número de pessoas.

No entanto, em 2011 as despesas caíram, reduzindo-se os gastos em 15,48% em relação ao ano anterior, o que representou uma perda de mais de R\$ 6 milhões no orçamento executado. Ao que tudo indica, em 2012,

a evolução da execução orçamentária aponta para a manutenção do gasto público nos patamares do ano anterior.

Se em valores absolutos os gastos foram significativamente ampliados, a participação percentual das despesas com a assistência no conjunto geral das despesas da Prefeitura não sofreram grandes alterações, passando no período de 1,86%, em 2005 para 2,24%, em 2011⁵. Isso significa que a despesa geral da Prefeitura de Vitória também aumentou de forma relevante, assim como sua arrecadação, o que possibilitou a ampliação do orçamento da assistência.

Gráfico 2 - Participação % das despesas da Semas no conjunto geral das despesas da PMV



Fonte: Anuário Finanças dos Municípios Capixabas (2006 a 2012)
Foco/ Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário
GAOF/ Gerência Orçamentária e Financeira, Secretaria Municipal de Assistência Social
Elaboração própria

Apesar de não haver determinação quanto a um percentual mínimo vinculado à assistência, a Política Nacional de Assistência Social recomenda “que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo, 5% do

⁵ Comparação realizada entre informações da Foco e do Anuário Finanças dos Municípios Capixabas, publicados nos anos de 2006 a 2012. Tal comparação deve ser observada com ressalvas, uma vez que tratam-se de fontes diferentes. Consultamos a Secretaria de Gestão Estratégica (Seges) sobre as informações das despesas liquidadas gerais da PMV no período analisado, no entanto, não obtivemos retorno até a apresentação deste artigo.

total da arrecadação de seus orçamentos para a área (BRASIL, 2004, p. 51). Em nenhum ano do período tal percentual foi atingido. Em 2008, porém, houve uma maior participação da despesa da Semas na despesa total da Prefeitura municipal de Vitória, representando 3,78% dos gastos totais.

Certamente, garantir um orçamento maior para a assistência possibilitaria qualificar ainda mais os serviços socioassistenciais do município, ampliando o acesso da população, melhorando a qualidade na oferta dos serviços, com espaços físicos adequados e regularidade na prestação dos serviços.

1.2.2 Direção do Gasto Social

Como citado anteriormente, o crescimento do orçamento da Semas possibilitou ampliar a rede de serviços. Cabe perguntar: em que direção caminhou o gasto com a política de assistência social? De outra forma, para quais serviços e níveis de complexidade foram direcionados os recursos?

Para responder a tal questionamento, inicialmente agrupamos as despesas em sete categorias: Administração e Gestão, Defesa Civil, Segurança Alimentar e Nutricional, Controle Social, Fundo da Infância e Adolescência (FIA), Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Esta medida possibilitou organizar os dados da execução orçamentária correspondente aos três PPAs em vigência no período analisado, apesar dos diferentes programas em execução.

Com a publicação da PNAS 2004 e na medida em que se foi avançando no entendimento dos níveis de complexidade da assistência, a apresentação do orçamento foi sofrendo alterações, deixando aos poucos de ser organizado por ciclo de vida ou tipo de público atendido para ser apresentado também por complexidade dos serviços.

Na categoria Administração e Gestão foram agrupados os valores referentes à manutenção de serviços administrativos, remuneração de pessoal ativo e encargos, manutenção de espaços físicos e capacitação de servidores.

Na categoria Defesa Civil agrupou-se as despesas referentes a essa atividade: realização de visitas técnicas, apoio e fortalecimento dos Núcleos de Defesa Civil e ações socioeducativas em Defesa Civil.

No item Segurança Alimentar e Nutricional estão as despesas com o Banco de Alimentos, com ações educativas na área e com o Restaurante Popular. Na categoria Controle Social as despesas agrupadas dizem respeito

à manutenção dos Conselhos de Direitos e Políticas vinculados a Semas e às Comissões Locais de Assistência Social. Na categoria FIA foram agrupados os dados sobre as subvenções sociais realizadas às entidades da rede e todo o orçamento vinculado à unidade orçamentária FIA. Já na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, foram agrupadas as despesas dos serviços característicos de cada um desses níveis de complexidade.

Quadro 1 - Direção das Despesas Liquidadas

Ano	Administração e Gestão	Defesa Civil	Segurança Alimentar e Nutricional	Controle Social	FIA	Proteção Social Básica	Proteção Social Especial
2005	4.539.358	4.294	-	832	53.362	4.068.131	1.307.954
2006	5.895.484	5.321	478.602	23.877	-	5.671.876	1.695.806
2007	8.431.673	44.218	609.529	28.275	114.503	8.961.933	4.505.496
2008	8.226.038	7.089	1.011.092	45.441	324.609	11.542.990	6.731.578
2009	8.700.622	25.122	1.032.583	15.441	1.245.204	16.443.672	7.742.573
2010	9.276.720	13.941	972.777	6.013	1.021.450	14.890.937	10.038.357
2011	8.351.999	21.436	3.092.635	29.481	905.085	8.835.125	9.377.471
2012*	6.782.391	7.908	3.647.500	7.916	1.168.000	7.955.656	7.964.689

Fonte: FOCO/ Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário
 GAOF/ Gerência Orçamentária e Financeira, Secretaria Municipal de Assistência Social
 Elaboração própria
 *Valores liquidados até 09/10/2012

Nas categorias em que as despesas foram agrupadas, as referentes à Administração e Gestão, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Segurança Alimentar foram as que concentraram o maior volume de recursos, no período analisado.

Em 2005, 45,51% das despesas liquidadas da Semas eram destinadas para custos com Administração e Gestão, enquanto em 2012 este percentual foi de 24,63%. Analisando-se todo o período, é possível verificar que, em termos absolutos, os recursos gastos com Administração sofreram ampliação, ainda que tenham consumido menor parcela do orçamento. Isso ocorreu, pois, ao longo do tempo, as despesas com a implementação de serviços foram sendo ampliadas de maneira mais significativa.

Se considerarmos os montantes investidos nos serviços de proteção social básica, proteção social especial e segurança alimentar, teremos que entre o período de 2005 a 2012 houve acréscimo nas despesas.

As despesas com a proteção social básica cresceram de 2005 a 2009, quadruplicando seu orçamento. Neste período, houve a reorganização

dos serviços deste nível de complexidade com a ampliação do número de Cras, dos serviços destinados à terceira idade, à criança, ao adolescente e à juventude. No entanto, nos anos seguintes houve queda das despesas com tais serviços, que passaram a sofrer reduções tanto percentuais quanto em valores absolutos. A queda mais acentuada foi em 2011, representando 40,66% em relação ao ano anterior. Assim, no período de 2005 a 2011, os investimentos em valores totais neste nível de complexidade foram duplicados, mas, percentualmente, no conjunto das despesas da Semas foram reduzidas, passando de 40,8% para 28,9%.

Já as despesas com os serviços de proteção social especial cresceram significativamente de 2005 a 2010, em valores absolutos e percentuais em comparação ao orçamento geral da Semas. Neste período, foram implantados serviços de média complexidade como o Serviço de Orientação, Apoio e Acompanhamento Sociofamiliar (SOSF), o Programa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade (LAC/PSC), o Centro de Atendimento Dia para Crianças e Adolescentes, o Núcleo de Atendimento a Idosos Vítimas de Violência – serviços esses reorganizados em 2010 no âmbito dos Creas – serviços de acolhimento, entre outros. Em 2011, no entanto, suas despesas sofreram um decréscimo em relação ao ano anterior. Ainda assim, os gastos liquidados com os serviços de proteção social especial de média e alta complexidade passaram de 13,11% para 30,63% do orçamento da Semas, no período de 2005 a 2011.

Em 2012, o percentual do orçamento da Semas investido na proteção social básica e proteção social especial foi de 28,89% e 28,93%, respectivamente. Com isso, tem-se um equilíbrio entre as despesas dos diversos níveis de complexidade, o que demonstra haver uma preocupação em garantir no município não apenas uma rede de proteção básica, mas também serviços de média e alta complexidade.

Os serviços de segurança alimentar e nutricional passaram de zero para 13,25% do orçamento da Semas, no período de 2005 a 2012, recebendo um aporte de recursos antes inexistente. A crescente importância dada à Segurança Alimentar coincide com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), em 2006, passando o município a manter programas específicos com a finalidade de assegurar o direito à alimentação adequada. Apesar de em 2005 já haver a previsão na execução orçamentária de ações específicas nesta área, estas só passaram a ser efetivadas a partir de 2006.

Do período analisado, é possível afirmar que os gastos com a assistência social estiveram direcionados para a ampliação dos serviços socioassistenciais adequando-os às normativas que foram sendo implementadas no período – Política Nacional de Assistência Social, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com reais ganhos para a população usuária da assistência. Contudo, esse movimento de ampliação e fortalecimento da rede de serviços, que pode ser verificado pela ampliação dos gastos públicos, foi freado de forma significativa em 2011, quando a Prefeitura municipal de Vitória adota medidas visando a manter o equilíbrio das finanças públicas – dentre elas as estipuladas pelo Decreto nº 14.937/10 – após apresentar em dois anos consecutivos (2009 e 2010) despesas maiores que as receitas.

1.2.3 Natureza das fontes de financiamento

A discussão sobre a origem dos recursos utilizados para a execução de determinada política é profícua, pois possibilita identificar sobre quem recaem os custos com sua manutenção, revelando o caráter progressivo ou regressivo da tributação.

Diferentes estudos (BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007; SALVADOR, 2010; RIBEIRO, 2010) tem apontado que a carga tributária brasileira tem caráter regressivo, ou seja, está baseada na tributação indireta, aquela que incide sobre o consumo e a produção, em detrimento da tributação direta que consideraria a capacidade de pagamento do contribuinte e que incide sobre renda e patrimônio⁶. Nestas condições, o peso da carga tributária recai de forma mais significativa sobre as famílias com renda mais baixa, enquanto desonera o contribuinte como maior rendimento, isso porque as famílias mais pobres gastam uma maior parte de sua renda com o consumo e os custos desses tributos indiretos tendem a ser repassados para o consumidor final.

O consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, pois as famílias com rendas baixas destinam uma parcela maior de seus

⁶ Exemplos de tributação indireta: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produto Industrial (IPI) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Exemplos de tributação direta: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITBR), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU).

ganhos para a aquisição de bens e serviços, enquanto os mais ricos poupam relativamente mais. Assim, os tributos sobre o consumo ou transferidos para os preços de bens e serviços têm características regressivas, pois incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres que dos mais ricos. (SALVADOR, 2010, p. 214)

Disso decorre a regressividade do financiamento da seguridade social e também da política de assistência social. Segundo Salvador (2010), no período de 2000 a 2007, as fontes de financiamento da seguridade social foram principalmente os tributos indiretos representados pelas contribuições sociais, sendo a participação de recursos provenientes de impostos muito reduzida. Neste mesmo estudo, Salvador (2010) mostra que os recursos para o financiamento da assistência social no âmbito da União foram provenientes especialmente da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e que a participação de impostos foi insignificante. Além disso, outra questão que se coloca no debate é a pequena diversidade das fontes no financiamento das políticas, ocorrendo o que se pode chamar de fracionamento ou especialização de fontes de financiamento (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

As fontes de financiamento da assistência social nos municípios são os recursos próprios da Prefeitura – formados pelos tributos arrecadados diretamente pela municipalidade⁷ e pelas transferências constitucionais e legais⁸ – e os recursos vinculados – aqueles formados por transferências e captação de recursos destinados a finalidades específicas que devem ser utilizados para atender ao objeto de sua vinculação.

Dados divulgados pelo Anuário Finanças dos Municípios Capixabas (2012) nos fazem concluir que o grande montante das receitas do município são provenientes de tributos que recaem sobre o consumo e serviços – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e Quota-parte Municipal do Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços. Portanto, independentemente se a fonte é proveniente de receitas próprias ou vinculadas, está presente o componente da regressividade da carga tributária.

No que se refere ao cofinanciamento dos serviços, o Município de Vitória

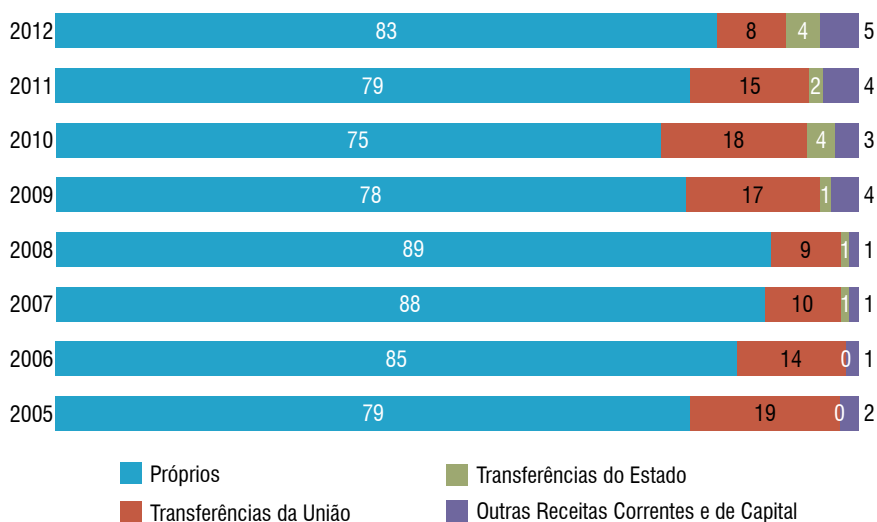
⁷ Imposto Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI) e Taxas.

⁸ Fundo de Participação dos Municípios (IR e IPI), Cota-parte municipal no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), entre outros.

aporta recursos próprios, bem como recebe transferências da União e do Estado para execução da política municipal de assistência social. A maior parte dos recursos executados no município são próprios, seguidos da participação da União e do Estado. Além disso, a assistência social ainda recebe recursos de Outras Receitas Correntes e de Capital – captação de recursos do Fundo da Infância e Adolescência e doações de pessoas físicas e jurídicas.

No período de 2005 a 2012 o município foi responsável por, em média, 82% dos recursos liquidados com a política de assistência. A União participou com 13,60% e o Estado com 1,5%.

Gráfico 03 - Origem das Fontes de Recursos - em %



Fonte: FOCO/ Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário
 GAOE/ Gerência Orçamentária e Financeira, Secretaria Municipal de Assistência Social
 Elaboração própria
 *Em 2012, Valores liquidados até 09/10/2012

Assim, Vitória mostra protagonismo na aplicação de recursos para a execução da política, especialmente no primeiro quadriênio – 2005 a 2008 – quando os recursos municipais foram percentualmente maiores em comparação aos últimos quatro anos.

A participação da União oscilou ao longo dos anos, sendo mais

significativa nos últimos quatro anos, ainda que em 2012 essa participação tenha sido a menor, em termos percentuais, de todo o período analisando. A execução recursos da União se deu em praticamente todas as ações de assistência social, concentrando-se principalmente na proteção social básica, seguida pela proteção social especial, sendo esta participação muito pequena nos Serviços de Alimentação e Nutrição e na Administração e Gestão.

A participação do Estado, por sua vez, foi crescendo ao longo dos anos passando de zero para 4% do orçamento total da Secretaria. Os recursos repassados pelo Estado foram aplicados especialmente na execução de Serviços de Nutrição e Alimentação, no funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), apoio à rede de proteção social a adultos migrantes e a crianças e adolescentes e manutenção de serviços administrativos.

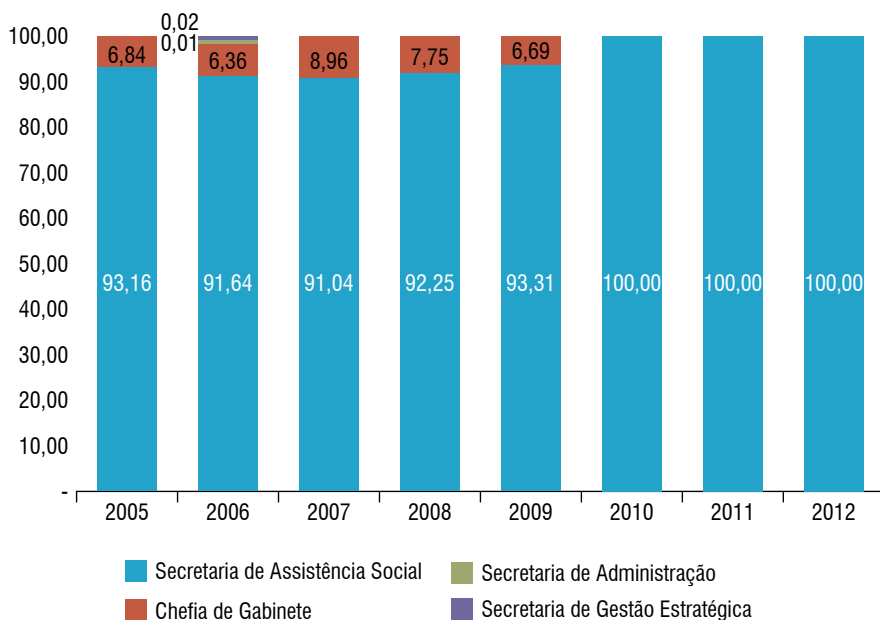
2 Pulverização ou concentração de Recursos da Assistência Social (função 08) na estrutura de Governo?

Optamos por apresentar ao longo deste trabalho dados da execução orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória, o que engloba ações classificadas na função 08 (assistência social) e na função 04 (administração) vinculadas unicamente a esta Secretaria.

Cordeiro (2009, p. 172) ao estudar a dispersão/nucleação de recursos da assistência social na estrutura de Prefeituras de sete capitais brasileiras concluiu que os municípios mostraram avanços na “[...] direção de uma melhor alocação de recursos da assistência social na estrutura de governo”.

No Município de Vitória, no período de 2005 a 2012, as despesas classificadas como assistência social estiveram pouco dispersas e a partir da vigência do último PPA 2010, passou a se concentrar unicamente na Secretaria de Assistência Social, que é o órgão responsável pela gestão da política, fato que é positivo, pois possibilita o melhor acompanhamento das despesas executadas.

Gráfico 4 - Presença da Função 08 na Estrutura de Governo



Fonte: FOCO/ Ferramenta Operacional de Controle Orçamentário

Secretaria de Gestão Estratégica

Elaboração própria

*Em 2012, Valores liquidados até 09/10/2012

Conforme mostra o gráfico acima, de 2005 a 2009 verificou-se que ações executadas na Secretaria de Administração foram classificadas na função 08 (assistência social). Tais ações dizem respeito à manutenção de espaços físicos e a manutenção de serviços administrativos referentes a vale transporte, vigilância e segurança, energia elétrica e telefone. A partir de 2010, tais despesas deixaram de ser classificadas na função 08, passando, possivelmente para a função 04 (administração).

Em 2006, por conta da execução de um programa de Governo denominado Desenvolvimento Local, foram executados recursos classificados na função 08 pela chefia de gabinete do prefeito e pela Secretaria de Gestão Estratégica. No entanto, tais recursos foram insignificantes, representando juntos apenas 0,03% das despesas com a função 08.

Considerações finais

Nos últimos oito anos, o campo da política de assistência social no Município de Vitória foi fortalecido: ampliou-se a rede de serviços buscando atender as necessidades da população e o Sistema Municipal de Assistência Social foi institucionalizado.

No que se refere ao financiamento e gasto com a assistência social, a magnitude das despesas com a política foi ampliada em mais de 200%, seus recursos foram direcionados para a consolidação da proteção social básica e especial, além dos serviços de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo o município o principal financiador dos serviços em seu território, com uma participação de 82% em média, de 2005 a 2012, no cofinanciamento da política, acompanhamento tendências nacionais⁹. Além disso, desde 2010, todas as ações classificadas na Função 08 são executadas unicamente pela Semas, órgão gestor da política, o que demonstra não haver dispersão dos recursos na estrutura de governo.

No entanto, a partir da execução orçamentária de 2011 houve uma queda do valor das despesas liquidadas, o que certamente recaiu sobre os serviços, imprimindo a necessidade de frear o crescimento e/ou qualificação contínua da rede. Nos últimos dois anos, tanto o aporte de recursos próprios do município quanto de recursos provenientes de transferências da união foram reduzidos, em relação ao ano de 2010.

Assim, em um cenário que aponta para a queda da arrecadação municipal nos próximos anos¹⁰, fica o desafio de retomar os níveis de investimento na política anteriormente alcançados e ampliá-los, viabilizando a oferta das proteções afianças pela Lei Orgânica da Assistência Social e pelo Sistema Municipal de Assistência Social em níveis adequados. Para isso, é preciso continuar lutando para que o fundo público possa ser direcionado para o atendimento das necessidades socioassistenciais da população de Vitória, tarefa que demanda não apenas competência técnica, mas essencialmente política.

⁹ Segundo dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) em 2011, nos anos de 2009 e 2010, o percentual de cofinanciamento dos municípios em relação ao total de suas despesas na função 08 foi de 79,1% e 79,6% respectivamente.

¹⁰ Em função de ser o primeiro ano do novo governo que estará se ambientando; em razão de previsões de perdas de arrecadação do ICMS com o fim do Fundap e alterações na distribuição de royalties.

Referências

BORGES, Alberto J. M.; VILLELA, Tânia (Org.). **Finanças dos Municípios Capixabas**, Vitória: Aequus Consultoria, jun. 2012. v. 18.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 26, n. 87, Especial, p. 26-57, 2006.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n.1, p. 44-53, jan./jun. 2007.

BRASIL. **Caderno Suas V**: financiamento da assistência social no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fonte, 2011.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília (DF), nov. 2005.

BRASIL. **Suas**: Configurando os eixos de mudança/Capacita Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008. v. 1, 136 p.

CORDEIRO, José Lucas. **Heterogeneidade no trato orçamentário da política de assistência social nas três esferas de governo**. 2009. 211 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=163419>. Acesso em: 6 nov. 2011.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assis-**

tência Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RIBEIRO, Mário Bruno. **Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009**: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. Brasília: IPEA, 2010. (**Texto para discussão, 1464**). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3151>. Acesso em: 5 abr. 2012.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2010**. Vitória: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2011.

Legislação

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº. 130, de 15 de junho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011. BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (2005)

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009. Disponível em: <

<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011. BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (2009)

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº.145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 out. 2004. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2011. BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (2004)

VITÓRIA (ES). **Decreto Municipal nº 14.937**, de 03 de janeiro de 2011. Determina redução de gastos e dá outras providências. Vitória, 2011. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

VITÓRIA (ES). **Lei nº 8.216**, de 16 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Único de Assistência Social no Município de Vitória e dá outras providências. Vitória, 2012. Disponível em: <www.vitoria.es.gov.br/legislacao>. Acesso em: 25 mar. 2012.

Vigilância socioassistencial e o sistema de informações na política municipal de assistência social

Clarice Machado Imperial Girelli

Graziella Almeida Lorentz

Edsley Alves de Farias

Danielle Freitas Rangel

Introdução

Este artigo pretende apresentar o processo de implantação da área de Vigilância Socioassistencial do Município de Vitória por meio da construção de um Sistema de Informações, que elegeu eixos essenciais para o seu desenvolvimento, tais como: a contribuição dos diversos atores da Secretaria, o nivelamento de conceitos e criação de um *software* que trouxesse praticidade e agilidade no cotidiano dos serviços socioassistenciais.

Será apontado o contexto que possibilitou a implantação do Sistema e seus diversos desdobramentos para a oferta de uma política de Assistência Social cada vez mais eficaz, em busca de resultados positivos para os municípios.

1 Fundamentação Teórica

O novo modelo de organização da Assistência Social no Brasil, que instituiu em 2004 o Sistema Único de Assistência Social/Suas, ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, como um veio estratégico importante para uma melhor atuação das políticas sociais em sintonia com o direito social, desenvolvendo formas inovadoras e criativas de gestão como superação de práticas centralizadoras.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 apresenta a formulação e a implantação dos sistemas de monitoramento, avaliação e

informação, de forma coletiva, como “[...] providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas [...]” (BRASIL, 2004, p. 55) para sua consolidação e para a implementação do Suas.

Diante desse direcionamento, a Vigilância Social desempenha papel fundamental para a efetivação da PNAS, pois

[...] tem como função saber onde estão e quantos são os que demandam proteção social e qual é a capacidade dos equipamentos e serviços para suprir suas necessidades. Para tanto, produz, sistematiza e analisa informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco social de famílias e indivíduos, nos diferentes ciclos de vida. A PNAS coloca também a necessidade da vigilância sobre a qualidade dos serviços prestados (SERPA, 2010, p. 15).

Neste sentido, Sposati (2004) afirma que a Vigilância Social no âmbito da política de assistência social é responsável por identificar as situações de vulnerabilidade e de risco social dos cidadãos e suas famílias, verificando suas dimensões e características.

Situações de vulnerabilidade estas que se caracterizam de maneira multifacetada, compreendendo inúmeras dimensões que estão ligadas as características inerentes dos indivíduos e ao meio social em que está inserido, que podem levar os sujeitos à exclusão social.

Segundo Couto, Raichelis e Yasbek (2010), nas situações de vulnerabilidade

[...] evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza que não se reduz às provações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão (COUTO & RAICHELIS & YASBEK, 2010, p. 40).

A vulnerabilidade está relacionada a fatores estruturais da sociedade, como a desigualdade de renda; a dificuldade ou falta de acesso a bens e serviços básicos, como educação, lazer, trabalho e cultura, e ainda a aspectos fisiológicos e decorrentes das relações de gênero.

A análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo, e de outro, os “ativos” materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas (BRASIL, 2005, p. 3).

O conceito de risco está relacionado à probabilidade ou iminência de um evento acontecer e a capacidade de respostas do indivíduo ou grupo familiar para evitar ou minimizar a ocorrência do mesmo. Para a Assistência Social, portanto, a operacionalização do conceito de risco exige a definição do conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para redução de seus agravos.

Enquanto ferramenta de planejamento e avaliação da Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial, é responsável pela: a elaboração de diagnóstico socioterritorial com informações espacializadas dos riscos e vulnerabilidades; a utilização da base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) na construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios; a padronização e qualificação das informações referentes aos atendimentos prestados pelas unidades de atendimento da rede socioassistencial; o acompanhamento da alimentação dos sistemas de informação e análise periódica das informações coletadas; o cadastramento de unidades da rede socioassistencial pública e privada; a avaliação da oferta do serviço em conformidade com as demandas da população bem como a qualidade de seu atendimento.

Sendo assim, a Vigilância constitui-se em uma área vinculada a Gestão do Suas, essencialmente dedicada a gerir a informação e fortemente comprometida com o apoio às atividades de planejamento, gestão, supervisão e execução dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Neste contexto, a Vigilância Social favorece o desenvolvimento de ações de prevenção e monitoramento das situações de riscos e vulnerabilidade dos cidadãos, enquanto:

função preventiva e antecipadora da ocorrência de riscos e vulnerabilidades sociais, pela produção de estudos, pesquisas, diagnósticos sociais, indicadores e índices para

identificar situações de exclusão social e, como decorrência, produzir sistemas de informações, mapeados e subsídios para orientar o planejamento da ação. Ela é considerada ainda, como garantia do alcance de padrões de cobertura e de qualidade dos serviços (V Conferência Nacional de Assistência Social, 2005).

É de fundamental importância que os gestores se apropriem da implantação da Vigilância na Política de Assistência Social, pois além da produção de conhecimento sobre a operacionalização da Política, permite a tomada de decisões tanto para o aprimoramento e a expansão de programas, serviços e benefícios ofertados, quanto para avaliação dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento dos mesmos.

Um importante passo para a consolidação do Suas no município foi a Aprovação da Lei nº 8.216/2012 que instituiu o Sistema Municipal de Assistência Social de Vitória (Suas Vitória), estabelecendo a organização do 'Sistema de Vigilância Social, Monitoramento e Avaliação da Assistência Social'.

Segundo Luziele Tapajós (2006), um dos desafios colocados pela PNAS/2004 é:

[...] o estabelecimento de uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão dessa política pública. A realização da incumbência exigiu a inauguração de processos organizacionais e tecnológicos inéditos, que envolveram, e envolvem ainda, várias etapas de formulação, deliberação e pactuação e, continuamente, requisita o estabelecimento de condições institucionais e materiais responsáveis, consequentes e adequadas ao tamanho da tarefa. As objetivações da PNAS/2004 referentes à gestão da informação, ao monitoramento e a avaliação das ações praticadas no setor são determinantes, e aparecem como **uma das colunas da estrutura político-institucional** projetada para essa área [...] (TAPAJÓS, 2006, p. 179, grifo nosso).

Esta inquietação demonstra a dimensão dada aos sistemas de informação para o desenvolvimento desta nova forma de fazer Assistência Social no Brasil: participativa, planejada, monitorada e avaliada.

Nesta direção, a Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas) determina que:

[...] a gestão da informação tem como objetivo produzir condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do Suas[...] Opera a gestão dos dados e fluxos de informação do Suas com a definição de estratégias referentes a produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados, por meio de componentes de tecnologia de informação, obedecendo padrão nacional e eletrônico (BRASIL, 2005, p. 120).

Este processo de registro, coleta e armazenamento de dados provenientes de diversas fontes, objetiva gerar informações qualificadas que propiciem alterações e/ou adequações dos processos institucionais, aprimorando o atendimento prestado ao munícipe e proporcionando a ampliação do controle social sobre a política.

Outro aspecto importante na implementação dos sistemas de informação é a integração das ações desenvolvidas, tanto internamente a política de assistência, quanto entre as demais políticas sociais, como estratégia para aumentar a eficácia das mesmas, evitando a superposição e propiciando respostas integradas e integrais as demandas sociais.

Ao tratar da questão da intersetorialidade, Carla Bronzo¹ (2010) ressalta três fatores que expressam a lógica da setorialidade nas políticas públicas: a estrutura organizacional por secretarias e programas especializados, os orçamentos estruturados por rubricas e os sistemas de informações fragmentados. Considerando estes fatores, aponta como possibilidade para a intersetorialidade, a agregação das ações e recursos por meio da construção de objetivos comuns. Desta forma, os sistemas de informação poderiam contribuir com a elaboração de diagnósticos comuns e de instrumentos que propiciem uma visão compartilhada e integrada dos fenômenos sociais.

Nesta direção, é importante enfatizar que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vem implementando o Sistema Nacional de Informações do Sistema Único de Assistência Social – Rede Suas, de forma planejada e coletiva, envolvendo Estados e municípios, embasado nos objetivos e diretrizes contidos em sua Política de Tecnologia e Informação.

O Rede Suas tem dentre as suas finalidades a organização, sistematização

¹ BRONZO, Carla. A intersetorialidade como Estratégica para as Políticas Sociais. Palestra Ministrada no Seminário Estadual do Programa Bolsa Família, realizado em Nova Almeida, Espírito Santo, em março de 2010.

e disseminação das informações como suporte à operacionalização, à gestão, ao financiamento e ao controle social do Suas, integrando os três níveis de gestão e garantindo comunicação entre os entes federados.

A proposta do Sistema Municipal de Informações Socioassistenciais de Vitória está inserida nesta nova perspectiva de gestão, assumida pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), em consonância com a Política Nacional de Assistência Social, onde o monitoramento e a avaliação dos serviços, projetos, programas e demais ações, tornam-se instrumentos de gestão que visam qualificar a informação pública, dar transparência às ações sociais, mostrar metas e indicar resultados qualitativos e quantitativos.

2 Construindo o Sistema de Informações Socioassistenciais de Vitória

A partir da aprovação da NOB/Suas, o Município de Vitória habilitou-se a Gestão Plena do Sistema Único de Assistência Social, assumindo a gestão total das ações de Assistência Social e a responsabilidade de:

[...] instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal (BRASIL, 2005, p. 103).

Para atender a esta responsabilidade assumida, a Semas vem envidando esforços na construção de um sistema de informações, monitoramento e avaliação da política municipal de assistência social. Em 2005, criou o Núcleo de Monitoramento e Avaliação, com o objetivo de acompanhar, sistematizar, avaliar e apresentar dados sobre as ações socioassistenciais desenvolvidas pela Secretaria. Em março de 2007, com a reestruturação da Semas, por meio do Decreto nº 13.239, foi criada a Gerência de Gestão da Assistência Social (GGAS), que agregou as ações relacionadas à Formação Continuada; Informação, Monitoramento e Avaliação; Centro de Documentação; Comunicação Institucional; Mobilização e Educação Comunitária. Nesta ocasião o Núcleo se transformou na Coordenação de Vigilância Socioassistencial (CVS), como parte desta nova gerência.

Ainda em abril de 2007, buscando desenvolver a tarefa de monitoramento, avaliação e vigilância social existente na Política Nacional de Assistência

Social - PNAS e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), foi instituído como atribuição da CVS, pela Portaria nº 02/2007, em caráter experimental, o Sistema de Informações Socioassistenciais (Sisa). A mesma portaria determinava o período de um ano para seu teste, avaliação, correção e implementação em caráter permanente.

O primeiro passo na implantação do Sisa foi a elaboração dos instrumentos de registro de informações cotidianas, que iriam subsidiar a construção de estatísticas periódicas mais precisas e focadas nos objetivos de cada projeto, serviço ou programa. Foram elaborados pela CVS junto às demais gerências da Secretaria, fichas de cadastro, de atendimento e outros tipos de formulários de uso rotineiro. “O processo de elaboração envolveu escuta de todos os gerentes, envolvimento de coordenadores e funcionários. Foi feita uma primeira versão apresentada às equipes para crítica e posteriormente chegou-se à versão final.”²

Os dados coletados nos instrumentos de registro deveriam ser transcritos, trimestralmente, por cada Gerência, em máscaras informacionais criadas pela CVS em Excel. Estes dados eram transferidos para o *software* estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), onde eram computados; e por fim, eram analisados e geravam os Relatórios Trimestrais Quali-quantitativos.

Os relatórios da Coordenação demonstraram que desde o primeiro trimestre de implantação do Sisa, abril a junho de 2007, somente três gerências encaminharam integralmente as máscaras preenchidas, propiciando a elaboração do Relatório Trimestral Setorial. Este quantitativo decaiu já no trimestre seguinte.

Após um ano de implantação do Sistema, em abril de 2008, como previsto na Portaria, foi organizado um seminário para sua avaliação. No encontro, a partir dos debates, foram evidenciados avanços e limites.

O principal avanço obtido referiu-se a uma nova visão sobre a importância do registro e sistematização das informações geradas cotidianamente, enquanto elementos fundamentais para a ampliação da eficiência das ações. Iniciou-se um processo de disseminação da cultura do registro.

Os principais limites apontados estão diretamente relacionados aos formulários utilizados e a forma de preenchimento dos mesmos, tais

² Relatório de Gestão 2005-2008 da Gerência de Gestão da Assistência Social, Secretaria de Assistência Social, Prefeitura de Vitória.

como: número excessivo de instrumentos de registro; dados em excesso e repetitivos; fichas de identificação dos usuários eram os próprios prontuários, prejudicando o sigilo das informações; formulário muito extenso, demandando tempo extremamente longo para preenchimento; e dificuldade em cruzar os dados contidos nos formulários com os de outras gerências. Vale destacar que 53 instrumentos de coleta de dados foram elaborados para o Sisa, sendo que 21 destes são fichas/cadastros de usuários, ou seja, a mesma pessoa, se fosse atendida em mais de um serviço da Semas, teria suas informações coletadas várias vezes.

Foram apontados ainda, limites relacionados à falta de pessoal, equipamentos e tecnologia para realizar a operação de preenchimento dos instrumentos; e a demora no retorno das informações coletadas pelos trabalhadores das Unidades de Atendimento.

A complexidade e extensão dos instrumentos, a rotatividade e falta de pessoal, além da inexistência de um sistema informatizado, impossibilitavam o preenchimento e devolução dos dados à CVS em tempo hábil para que as informações sistematizadas e analisadas retornassem as gerências e as Unidades de Atendimento.

Este cenário apontou para a necessidade de redefinição do Sisa, que acabou por não gerar os resultados a que se propunha por falta de alimentação de dados.

Partindo dessa avaliação, foi iniciado, em 2009, um processo de reestruturação do Sistema com base em dois eixos estruturantes do Suas: a Matricialidade Sociofamiliar e a Territorialização. A **Família** e o **Território** deveriam ordenar a estruturação das informações e não mais os públicos específicos atendidos em cada serviço prestado. Os instrumentos utilizados para o registro das informações reforçavam esta fragmentação, dificultando a visão do núcleo familiar em determinado território.

O modelo de gestão do Suas define que:

Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como **foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização**, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. (BRASIL, 2004, p.39, grifo nosso)

A partir desta concepção, os instrumentos de registro deveriam ser elaborados considerando a família e os dados ordenados por território e nível

de complexidade dos serviços prestados. Surge daí a necessidade primordial de se criar o ***Cadastro Unificado da Semas***, agregando as informações de todos os membros da família em um determinado domicílio. Para efetivá-lo, buscamos um consenso entre as equipes sobre os dados dos 21 cadastros existentes na Secretaria que deveriam permanecer a título de identificação do usuário, sua família e domicílio, e quais não seriam incluídos neste formulário, pois se referiam ao atendimento e prejudicariam o sigilo das informações. Pretende-se que as informações contidas no cadastro sejam consultadas por toda a equipe e as relativas ao atendimento registradas em outros formulários de acesso exclusivo das equipes técnicas, identificadas por serviço.

Salientamos que este formulário também objetiva identificar as relações familiares das pessoas em situação de rua e abrigadas, favorecendo o desenvolvimento dos serviços com base na convivência familiar e comunitária.

Outro importante desafio para a implementação desta forma unificada de registro é a alimentação e visualização por meio de sistema informatizado em rede, como forma de superar dados duplicados e retrabalho, mas principalmente a coleta excessiva de dados dos municípios.

Vale destacar que já estavam disponíveis várias ferramentas que embasaram o desenvolvimento de um novo sistema de informações para a Semas. A mais significativa delas é o Sistema de Informação da Gerência de Atenção a Família (Sigaf), um *software* desenvolvido pela Secretaria para sistematizar as ações dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Este *software* propiciava o cadastramento dos usuários por núcleo familiar e domicílio; a concessão de benefícios e programas; a geração de folhas de pagamento, além de arquivos contábeis e bancários, referentes a benefícios e programas com repasses financeiros.

Dois pontos importantes no Sigaf eram a visão de atendimento a indivíduos e suas famílias e a organização por territórios de assistência social. Entretanto, a agilidade e integração dos dados ficavam prejudicadas devido à falta de conectividade entre os bancos de dados. As informações eram agrupadas mensalmente pelo programador do *software* por meio de *pendrive* ou email.

Até 2011 o cadastro dos Cras contava com cerca de 120 mil indivíduos componentes de 35 mil famílias. Número muito significativo se relacionarmos a população total do município.

É preciso esclarecer que os bancos de dados a que estamos nos referindo pertenciam aos Cras localizados em cada um dos 12 territórios

de assistência social da cidade, referenciando todos os bairros de Vitória, conforme quadro a seguir:

TERRITÓRIOS	BAIRROS
Centro	Cabral = Do Cabral, Capixaba e Comunidade de Cidade Alta = Centro, Fonte Grande, Ilha do Príncipe, Moscoso = Do Moscoso, Parque Moscoso, Piedade, Quadro = Do Quadro, Santa Clara, Vila Rubim
Consolação	Consolação, Comunidade do Jaburu = Gurigica, Horto, Lourdes, De Lourdes, Nazaré = Nazareth
Continental	Aeroporto, Antônio Honório, Boa Vista, Goiabeiras, Jardim da Penha, Jardim Camburi, Jabour, Maria Ortiz, Mata da Praia, Morada de Camburi, Parque Industrial, Pontal de Camburi, República, Segurança do Lar, Sólón Borges
Inhanguetá	Bela Vista, Estrelinha, Grande Vitória, Universitário, Inhanguetá
Itararé	Itararé, São Benedito, Penha = Da Penha
Jucutuquara	Comunidade Fradinhos = Fradinhos, Cruzamento, Forte São João, Jucutuquara, Romão
Maruípe	Comunidade Eucalipto = Maruípe, Engenharia = Itararé, Maruípe, Santa Cecília, Santos Dumont, São Cristóvão, Tabuazeiro e Bonfim
Praia do Canto	Barro Vermelho, Bento Ferreira, Enseada do Suá, Ilha da Fumaça = Ilha de Santa Maria, Ilha do Frade, Ilha do Boi, Ilha de Monte Belo = Monte Belo, Jesus de Nazaré = Jesus de Nazareth, Praia do Canto, comunidade São José = P. do Suá, Santa Helena, Santa Lúcia, Santa Luíza
Santa Martha	Andorinhas, Joana D' Arc, Mangue Seco = Santa Martha, Santa Martha
Santo Antônio	Comunidade do Alagoano = Ariovaldo Favalessa, Caratoíra, Mário Cipreste = Mario Cypreste, Santa Tereza, Santo Antônio
São Pedro I	Comdusa, Ilha das Caieiras, São Pedro IV = Redenção, São Pedro III = Santo André, São Pedro II = Santos Reis, São José, São Pedro I = São Pedro
São Pedro II	Conquista, São Pedro V = Nova Palestina, Resistência

Além do Sigaf, a Secretaria possuía o *software* Gestão Estratégica de Políticas Sociais (Geps), adquirido pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) para as Secretarias Municipais de Assistência Social da Região Metropolitana, como parte da construção do Sistema de Informações da Assistência Social (Sias Metropolitano).

O Geps possibilitava a leitura, cruzamento e análise de bancos de dados, por meio da geração de diversos relatórios em curto espaço de tempo. Atualmente o Sistema já comporta os seguintes bancos de dados: Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico), Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família, Acompanhamento da Frequência Escolar – Projeto Presença, dados do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) – Elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para acompanhamento das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.

Esta ferramenta possibilitou o desenvolvimento, em 2010, do Perfil de Vulnerabilidade Social por território da assistência social, permitindo o cruzamento dos dados por bairro, como ponto de partida para um diagnóstico

que dê suporte ao planejamento das ações da Política de forma territorializada. Para a elaboração deste perfil foram utilizadas as informações contidas no CadÚnico e no Censo 2000. Em 2011, o perfil foi atualizado com informações do Censo 2010, dados mais recentes do CadÚnico, incluída a rede de atendimento da Semas com mapas georeferenciados por territórios e a descrição das informações por bairro.

A proposta é que o Perfil contemple também as potencialidades dos territórios de forma participativa com a comunidade, que agregue os dados relativos aos atendimentos realizados pela Semas e informações georeferenciadas para facilitar o seu cruzamento e a sua visualização por território. Um grande desafio é a apresentação, discussão e complementação destas informações com os atores locais, principalmente os usuários dos serviços.

Nesta direção, entendendo a necessidade dos munícipes e trabalhadores das unidades de atendimento e de outras secretarias da Prefeitura municipal de Vitória em acessar as informações e participarem de maneira dinâmica da construção permanente do diagnóstico de cada território, o Perfil está sendo apresentado e discutido nos Coletivos Territoriais de Proteção Social, nas Câmaras Territoriais e brevemente, nas Comissões Locais da Assistência Social (Clas).

Os Coletivos são espaços de articulação, organizados por território de assistência social do município, compostos por coordenadores ou técnicos de referência de cada unidade de atendimento da Semas e tem como uma de suas competências o trabalho em rede a fim de discutir vulnerabilidades, envolvendo famílias e indivíduos, em cada região e a construção de respostas integradas.

As Câmaras Territoriais que se

[...] constituem fóruns de integração das ações governamentais nas oito Regiões Administrativas de Vitória, com o objetivo de integrar e potencializar as iniciativas no âmbito local e os resultados pretendidos, bem como otimizar os recursos necessários ao enfrentamento das questões locais (VITÓRIA, 2011).

estão utilizando o Perfil como instrumento para elaboração de ações que envolvam diversas políticas setoriais.

Os Coletivos e Câmaras são instrumentos de articulação de gestores e trabalhadores e as Comissões Locais da Assistência Social, espaços que

contemplam os usuários dos serviços socioassistenciais e representantes da comunidade. Sendo assim, as Clas são locais estratégicos de apresentação e discussão do perfil, pois representam um avanço no controle social, enquanto instâncias de participação no âmbito do território, de caráter consultivo e propositivo no campo da Assistência Social.

Outra importante ferramenta utilizada para tratar dados na Prefeitura de Vitória é o Geoweb – um aplicativo que faz a leitura do Banco de Dados de Informações Georreferenciadas (BDGIS) do Município de Vitória. Para alimentar este banco de dados vem sendo realizado um levantamento semestralmente pela CVS sobre a localização dos equipamentos sociais que compõe a rede da Semas. O objetivo principal do Geoweb Vitória é a democratização das informações georreferenciadas para os funcionários e público em geral que desejam encontrar a localização de diversas infraestruturas da cidade. O sistema permite a construção de mapas com a localização da rede da Semas ou qualquer outra unidade pública do município, como Unidades de Saúde, escolas; bem como visualizar a oferta de serviços por território, contribuindo para a análise de indicadores de vulnerabilidade. Além da rede socioassistencial governamental, serão incluídas no Geoweb as unidades de atendimento não governamentais que possuem registro no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória (Comasv).

Diante da disponibilidade dessas ferramentas, a equipe da Coordenação de Vigilância Socioassistencial buscou implementar um sistema de informações mais complexo e dinâmico, que permitisse a avaliação e monitoramento dos serviços socioassistenciais.

Paralelamente a padronização dos dados e fluxos de informação, pensou-se na estrutura física que comportaria um sistema de informações único para utilização de toda a Semas. Para isso, foi realizado um levantamento sobre o tipo de ocupação dos imóveis das unidades de atendimento da Semas (próprio, alugado, comodato ou cedido), tipo de conexão de internet e quantidade de computadores existentes por setor. Inicialmente foi constatado que 65% dos imóveis da Semas eram alugados, 20% ainda não apresentavam nenhum tipo de conexão à *internet* e cerca de 54% possuíam ligação em fibra ótica. Apesar de todos os setores possuírem computadores, foi identificada a necessidade de aquisição de novos computadores para a implantação de um sistema informatizado. Em 2012 foram adquiridos parte dos computadores necessários e programada a instalação de internet em todos os equipamentos da Semas.

No mês de agosto de 2010, a partir destes levantamentos e de discussões

entre as gerências da Semas e com outros setores da Prefeitura municipal de Vitória, a equipe da Coordenação de Vigilância Socioassistencial, apresentou as seguintes diretrizes para o Sistema de Informações, na Reunião do Comitê Gestor da Semas³. Cadastro unificado dos usuários, agrupado por núcleo familiar; Foco na matricialidade sociofamiliar e na territorialização; Acompanhamento Familiar integrado entre os serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica e Especial; Sistema Informatizado e *on line*.

O Sistema de Informações Socioassistenciais de Vitória tem o objetivo de promover a integração e articulação das informações da Semas, de forma a disponibilizá-las como ferramenta de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas, projetos benéficos e serviços desenvolvidos pela Secretaria. Para tanto, vem se desenvolvendo em três grandes etapas: a padronização dos dados e fluxos de informações; o desenvolvimento de um sistema informatizado que integre as informações em tempo real; e a realização de capacitação dos atores envolvidos.

Com o aval do Comitê Gestor da Semas foi instituído em julho de 2011 um grupo de trabalho com representantes de cada gerência para a construção de um Sistema de Informações mais adequado as necessidades do processo de trabalho. As discussões vêm acontecendo de forma coletiva, tanto no grupo “geral”, quanto em grupos de trabalho específicos, junto às equipes do atendimento social a população de rua, do acolhimento institucional e familiar, dos serviços de convivência, que muitas vezes exigem um olhar mais detalhado de suas especificidades e demais profissionais de outros serviços.

Esse grupo de profissionais, denominado “Grupo de Trabalho do Sigafweb”, tem o objetivo de padronizar os conceitos utilizados pelos serviços e elaborar formulários de registros de informações do atendimento.

Concomitante a este processo, a gestão municipal, preocupada com a fragmentação dos sistemas de informação da Prefeitura e o impacto sobre as políticas sociais, propiciou a articulação entre a Secretaria de Gestão Estratégica (Seges), a Subsecretaria de Tecnologia da Informação (SubTi) e a Semas, em conjunto com outras quatro secretarias municipais, que vem discutindo a implantação de um Cadastro Municipal por meio do cruzamento de informações dos munícipes (agregados por núcleo familiar

³ Espaços internos às secretarias constituídos por Secretário, Subsecretários, Secretário Executivo, Gerentes e Coordenadores para acompanhamento e monitoramento das ações governamentais. São Fóruns coletivos estabelecidos no Modelo de Gestão da Administração do Município de Vitória, Decreto nº 14.964/2011.

e território) constantes nos diversos bancos de dados da Prefeitura, por meio de *WebService*, a partir do conceito da interoperabilidade, ou seja, a combinação de informações de vários sistemas, processadas para produzir um significado. É como se diz cotidianamente: “Sistemas que se conversam”.

A partir da concepção de um novo sistema de informações, a Semas aproximou-se da Seges e da Subti, enquanto parceiras estratégicas.

Com a Subti, articulou a instalação de fibra ótica nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas) para a sua interligação em rede; a implantação do Banco de Dados no servidor central da Prefeitura, que permitiu a integração das informações contidas nos bancos de dados dos 12 Cras e a ampliação da segurança contra a perda de dados; a colocação das fontes (conjunto de códigos de programação do sistema) no servidor central, evitando a perda do programa criado para o *software*, além de possibilitar o acompanhamento do processo de desenvolvimento.

A CVS continua mantendo contato frequente com a Subti para a discussão e troca de informações referentes a *softwares* de desenvolvimento, padronização das informações e a integração entre os sistemas: Sigaf, Geoweb e Sistema de Procedimentos Administrativos (Sipad).

Quanto à Seges, está sendo construído de forma articulada a organização dos dados de atendimento e da rede da Semas, por nível de complexidade, mantendo uma série histórica para a disponibilização no *site* da Prefeitura; a estruturação de relatórios e processos de gestão; além da capacitação e discussão sobre indicadores sociais no município.

3 A gestão do projeto de desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento da Atenção à Família (Sigafweb)

Para o desenvolvimento do Sigafweb, alguns princípios foram estabelecidos pela equipe de Vigilância para a obtenção de resultados eficazes e efetivos com menor custo de tempo e recurso, que serão destacados posteriormente.

O “Grupo de Trabalho do Sigafweb” buscou a adequação da estrutura do sistema de informações, padronizando formulários e fluxos de informação, e nivelando conceitos comuns a todos os serviços da secretaria.

Como resultados das reuniões do grupo, foram definidos os formulários de cadastramento, o formato das agendas das unidades de atendimento, os

campos que subsidiariam o atendimento ao munícipe e sugestões de possíveis campos necessários no sistema.

O cadastro da Família refere-se aos dados de domicílio da família, contendo sua composição com descrição do grau de relação familiar e comunitária de cada membro (domiciliado, em sistema de saúde, em acolhimento institucional, em acolhimento familiar, em unidade de internação para adolescentes, no sistema prisional, migrante e situação de rua), endereço, situação do imóvel e outras especificações do domicílio.

No cadastro do Município, constam os dados pessoais de cada membro da família como número de documentação, escolaridade, ocupação profissional, dentre outros.

A construção destes formulários de cadastramento foi embasada no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico). Para essa ação, foi trabalhado o princípio da *PRODUÇÃO COLETIVA*, todos envolvidos em um objetivo único.

A partir dessas decisões do grupo, a equipe de analistas de sistemas avaliou os formulários codificando-os em linguagem de programação.

Paralelamente as discussões sobre os campos relacionados diretamente ao atendimento ao munícipe, a equipe da CVS realizou um levantamento de todas as unidades de atendimento e administrativas pertencentes à Secretaria. O cadastramento das unidades relaciona o equipamento ao organograma da secretaria dividindo em subsecretarias, gerências, coordenações, unidades de atendimento, além de informações como o endereço, situação do imóvel (alugado, próprio, cedido), horário de funcionamento, responsável pelo setor e as condições de acesso a rede de informação da Prefeitura.

Com as unidades já cadastradas no Sigafweb, a próxima etapa foi o cadastramento dos trabalhadores. Tal passo revelou alguns impasses, visto a existência de diversos vínculos empregatícios, a falta de dados completos sobre os trabalhadores e as diferenciadas denominações de cargos e funções existentes em decorrência dos convênios e contratos.

Atualmente estão sendo padronizados os cargo e funções a partir do Plano de Cargos e Salários da Prefeitura municipal de Vitória e realizado o cadastramento de todos os trabalhadores. A partir desses dados estão sendo geradas senhas de acesso. Esse trabalho reflete um dos processos de *GESTÃO DE PESSOAS*, necessários para a consolidação da Política de Assistência Social.

A partir do cadastramento de todos os trabalhadores: secretária,

subsecretários, gerentes, coordenadores, trabalhadores de nível superior, trabalhadores de nível médio, estagiários, e outros que participam ativamente do desenvolvimento desta Política, fez-se necessário a definição de níveis de acesso para a utilização do sistema a fim de garantir o sigilo das informações prestadas pelos profissionais e munícipes.

Os níveis de acesso foram padronizados de acordo com o tipo de serviço, cargo, formação profissional e atividades desenvolvidas pelo trabalhador. Para enfatizar os níveis de acesso diferenciados entre os profissionais que operam os serviços socioassistenciais, estes foram orientados a se atentarem aos princípios éticos e políticos definidos nos respectivos códigos de ética de cada categoria e à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas), além da legislação do serviço público onde constam as condutas éticas do servidor. Item significativo no trabalho de desenvolvimento deste sistema é o *SIGILO DA INFORMAÇÃO*.

Durante os meses de maio e junho de 2012, a equipe da CVS se reuniu para elaborar o manual de preenchimento dos formulários de cadastramento (Cadastro da Família e Cadastro do Munícipe) e o manual de operacionalização do Sigafweb.

O manual de Operacionalização foi destinado aos trabalhadores da Semas, como ferramenta de apoio para o registro das atividades, atendimentos e procedimentos no sistema. Foram feitos esclarecimentos sobre as padronizações de conceitos, pois persistiam equívocos no momento do preenchimento dos cadastros.

Nele constam informações importantes para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social, que no âmbito da gestão da informação remete à

[...] construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania; utilização de indicadores para construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional de Assistência Social; e implementação do sistema de acompanhamento da rede socioassistencial (BRASIL, 2004, p. 56).

O trabalhador foi orientado a tomar ciência da importância deste instrumento, para um melhor desenvolvimento de suas tarefas diárias e para

padronização dos conceitos já acordados no Grupo de Trabalho.

Neste processo de elaboração e efetivação do sistema, a CVS sempre manteve contato com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para esclarecer e alinhar os instrumentos utilizados para monitoramento e avaliação, além da melhor compreensão das funções da Vigilância Socioassistencial.

Esta aproximação e a participação de trabalhadores da CVS em eventos e conferências promovidos pelas três esferas de governo com o tema Vigilância Social desencadearam a publicização do trabalho desenvolvido pela equipe trazendo reconhecimento nacional.

Tal reconhecimento acarretou a curiosidade de setores de vigilância de outros municípios, inclusive de outros estados a realizarem visitas institucionais a Secretaria de Assistência Social do Município de Vitória a fim de conhecer este processo e trocar experiência, visto ser um conceito recente que necessita de discussões mais amplas.

Com a codificação dos formulários já desenvolvidos no Sigafweb tornou-se viável a utilização do sistema pelos trabalhadores. Diante deste novo formato de sistema de informações, foram realizados 12 encontros para treinamento de todos os trabalhadores dos Cras totalizando 149 participantes. Esta Formação buscou identificar as expectativas dos trabalhadores em relação ao sistema, apresentar o histórico da construção do sistema anterior; o diagnóstico dos instrumentos de registro utilizados e os procedimentos para alimentação das informações fornecidas aos gestores; a importância da cultura do registro e dos fluxos de informação; a possibilidade de intervenção das ações através da análise dos dados coletados e a apresentação do Sigafweb e seus formulários.

O sistema foi inicialmente implantando nos Centros de Referência de Assistência Social, no mês de junho de 2012, pois esse era o único equipamento social da Semas que alimentava Sigaf. Seu manual de operacionalização foi entregue impresso em todos os Cras e está disponibilizado no próprio *software*.

Durante a implantação nas unidades de atendimento, a equipe da Vigilância Socioassistencial, da área de humanas e da tecnologia da informação estiveram à disposição dos trabalhadores. Este suporte técnico visava esclarecer dúvidas sobre a utilização do sistema, além de identificar possíveis erros de programação. Foi criado um e-mail para centralizar o atendimento dos usuários (do sistema de informação) e registrar o processo de utilização e manutenção do sistema. A partir deste instrumento várias alterações/

adequações foram e continuam sendo realizadas. Como parte deste processo de suporte e aprimoramento do sistema, estão sendo realizadas visitas técnicas de avaliação aos 12 Cras, com a participação de todos os trabalhadores.

Como produto das discussões em torno da nova composição do sistema de informações, o Sigafweb hoje se apresenta da seguinte maneira:

- **Agenda** – Trabalhador, Unidade e Município
- **Prontuário do Município** – Cadastro da Família; Relato do Atendimento; Concessão de Benefícios e Programas, Inclusão em Serviços; Encaminhamentos; Monitoramento Familiar
- **Grupos e Oficinas** – consultas, cadastro, inscrição e frequência
- **Gestão** – Recursos Humanos; Formação e Eventos (em desenvolvimento); Unidades Administrativas e Unidades de Atendimento; Administrativo, Orçamentário e Financeiro (em desenvolvimento); Folha de Pagamento, Arquivo Contábil e Arquivo Bancário de Programas e Benefícios com repasses financeiros
- **Relatórios** – Programas, benefícios, serviços, outros procedimento e formulários; Registro Mensal de Atendimento dos Cras

Através de sugestões enviadas ao suporte, o sistema é periodicamente atualizado. Estas atualizações são repassadas aos usuários por meio de informativos encaminhados por e-mail as unidades de atendimento e que posteriormente estarão contidos em uma nova versão do manual.

Apesar do início da utilização do novo software pelos Cras, a construção dos instrumentos de registro e a definição de conceitos continuam acontecendo. Foram realizadas reuniões junto ao coordenador técnico dos Cras e os coordenadores locais para reformulação dos instrumentos de coletas de dados utilizando os conceitos do manual do Sigafweb, possibilitando a geração dos registros mensais solicitados pelo MDS e dos relatórios internos.

Junto às equipes do Projovem e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), estão sendo discutidas as adequações do Sigafweb aos serviços, a partir dos conceitos já definidos. Caso seja necessário, novos campos serão desenvolvidos para adequar o sistema as necessidades de cada serviço.

Dando continuidade ao processo de implantação do Sigafweb em toda a secretaria, foi realizada uma capacitação com trabalhadores responsáveis por gerar folhas de pagamento de benefícios e programas de todas as gerências e outra envolvendo responsáveis pelo cadastramento dos trabalhadores.

A fim de ampliar a utilização do Sigafweb pelos equipamentos que ainda não foram contemplados, foi realizada uma capacitação com trabalhadores de dos demais serviços, indicados como multiplicadores por seus gerentes. Estão sendo geradas senhas para consulta de cadastros, até que o sistema seja disponibilizado para alimentação. Tal estratégia permite que as gerências possam visualizar de maneira geral o sistema de informações e já elaborar possíveis campos que serão utilizados pelos mesmos.

Apesar de todo o processo de implantação de um novo instrumento provocar insegurança, inconfiabilidade e resistência em sua utilização, a equipe buscou, através das capacitações, reduzir estes índices, o que provocou bons resultados na sua implantação. Conforme demonstra o email abaixo, encaminhado por um Cras:

Boa tarde..

Gostaríamos de opinar sobre o Sigafweb. Apesar do transtorno gerado inicialmente (devemos lembrar que todo novo sistema gera alguns transtornos, isto já é previsto), o Sigafweb tem melhorado muito nossa rotina de trabalho. A facilidade em acessar dados e em atualizá-los, aliada a não necessidade de um prontuário físico torna o trabalho menos desgastante e burocrático, trazendo mais eficiência aos Cras. Também há grandes expectativas sobre o futuro do sistema, como ele poder gerar todos os dados mensais e tornar nossa coleta de dados muito mais rápida e segura, quando comparada à manual, que acaba por conter muitos erros e tem que ser constantemente revisada. Sem dúvida, o esforço da equipe de vocês tem sido enorme e os resultados já podem ser sentidos em nossa prática. No que pudermos ajudar, estamos à disposição.” (Cras [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sigafweb@correio1.vitoria.es.gov.br > em 17 ago. 2012).

4 Metodologia de programação

Considerando a inexistência de um protótipo, a equipe de analistas de sistemas estabeleceu uma metodologia de programação ágil, interativa e adaptável que buscasse atender modificações e atualizações que ocorreriam de maneira frequente no *software*.

Dentre as metodologias já conhecidas, a *Extreme Programming* (XP) vem ganhando espaço nos mais variados campos de conhecimento por ter

uma proposta de foco nas pessoas, com a construção conjunta dos usuários e seus desenvolvedores e avaliação sistemática entre os atores e não nos processos de desenvolvimento.

Os analistas, na construção do Sigafweb, optaram pela estratégia de desenvolvimento que aplica de forma evolutiva a teoria e os valores da metodologia XP, pois reduz e busca resolver problemas de tempo e retrabalho. A equipe apostou nesta metodologia que permite um *feedback* rápido, simples, com mudanças estruturais.

5 O encontro de saberes

Para o desenvolvimento de um sistema de informações que contemple as exigências da Política de Assistência Social foi necessário associar profissionais com o conhecimento desta Política e programadores que estivessem à disposição de compreender este assunto.

Após várias composições de saberes, e a partir do entendimento, apoio e crédito ofertado pela secretária municipal de assistência social no desenvolvimento do sistema de informações da emas, a equipe da Coordenação de Vigilância precisou integrar profissionais das mais variadas formações, tendo sido ampliada para uma coordenadora (Assistente Social), um Sociólogo, um Psicólogo, três analistas de sistemas, um estagiário de Serviço Social, um estagiário de estatística, um estagiário de análise de sistemas.

A produção do conhecimento diário, de maneira coletiva, vem proporcionando a equipe da CVS ultrapassar o limite de cada formação. Baseado em Guatarri (1992), não é um grupo de profissionais trabalhando juntos com um objetivo único que torna o resultado eficaz, mas é necessário um encontro que possibilite a transformação das relações e que estes profissionais possam “passar” pelo conhecimento do outro para que tal interação permita uma comunicação/ação mais profunda.

Considerações Finais

O Sistema de Informações Socioassistenciais de Vitória é hoje uma realidade, contribuindo com a Vigilância Socioassistencial para

consolidar o Sistema Único de Assistência Social (Suas) na cidade.

Como produtos do sistema, podemos destacar: a definição de conceitos e padronização de formulários; um sistema informatizado *online* de atendimento a família; consulta a base de dados do CadÚnico por todas gerências; perfil de vulnerabilidade social por território disponível no *site* da Prefeitura.

A partir desse processo podemos afirmar que a cultura de registro dos dados foi disseminada, permitindo identificar junto aos trabalhadores da Semas a importância dada a informação qualificada.

Entanto ainda nos restam passos a serem trilhados, considerando que o Sistema continuará sendo aperfeiçoado à medida que for necessário de acordo com a realidade do município e dos serviços.

Ressaltamos algumas etapas a serem realizadas:

- Dar continuidade a elaboração de formulários e conceitos;
- Capacitar de forma continuada os trabalhadores na área de vigilância socioassistencial e de informação;
- Estender o atendimento informatizado para todos os serviços da Semas, contribuindo para um acompanhamento integral às famílias entre os diversos níveis de proteção social;
- Construir indicadores próprios de vulnerabilidade social, subsidiando o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas pela Semas, permitindo: adequar a oferta de serviços, traçar o perfil das famílias e indivíduos atendidos, reformular ações de maneira mais eficiente e eficaz.

Referências

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social Conselho Nacional de Assistência Social**: Resolução nº 130. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2005.

BRASIL. **Norma Operacional Básica: NOB/Suas**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

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

BRASIL. **Texto base apresentado à CIT no processo de revisão as NOB Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRONZO, Carla. A intersectorialidade como Estratégica para as Políticas Sociais. In: SEMINÁRIO ESTADUAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, Serra, 2010. **Palestra**.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS. Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: O SISTEMA Único de Assistência Social no Brasil: uma Realidade em Movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-63.

GUATTARI, F. Fundamentos éticos-políticos da Interdisciplinaridade. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 108, p.19-26, jan./mar. 1992.

SERPA, Ana Maria Petronetto. O Suas ou a Rede de Proteção Social não Contributiva. **Revista da Prefeitura de Vitória**, Vitória, ano 1, n. 1, p. 15-22, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação no Suas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, 2006.

VITÓRIA (ES). Decreto nº 14.964, de 22 de fevereiro de 2011. Institui o modelo de gestão da administração do Município de Vitória e regulamenta a organização e o funcionamento dos fóruns coletivos de gestão. Vitória, 2011.

VITÓRIA (ES). Lei nº 8.216, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Municipal de Assistência Social do Município de Vitória, e dá outras providências. Vitória, 2012.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. Gerência de Gestão da Assistência Social. **Relatório de Gestão 2005-2008**. Vitória, 2008.

A educação permanente no Suas: a experiência do Programa de Formação Continuada do Município de Vitória (ES)

Layla Daud Siqueira
Pollyana Tereza Ramos Pazolini

Introdução

Neste artigo apresenta-se a trajetória do Programa de Formação Continuada enquanto uma das estratégias de gestão que surge com o propósito de qualificar a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Município de Vitória (ES). Para subsidiar tal discussão iremos entrelaçar o desenvolvimento das ações do Programa ao que preconiza os instrumentos normativos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Nesse movimento é pertinente destacar os aspectos que serão abordados no decorrer do texto. O primeiro refere-se a uma breve contextualização do processo de profissionalização da Assistência Social, a partir dos seus principais marcos regulatórios, iniciados com a Constituição Federal de 1988. No segundo, serão elencadas as principais ações realizadas pelo Programa de Formação Continuada em seus cinco anos de funcionamento, tendo como referência as diretrizes estabelecidas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), em especial aquelas que tratam da Política Nacional de Capacitação no âmbito do Suas. Por último serão destacados os desafios e potencialidade das ações de formação no processo de profissionalização e fortalecimento da Política de Assistência Social.

1 Assistência Social: da benevolência à profissionalização

A Assistência Social esteve há muitos anos atrelada ao estigma do assistencialismo, favor, clientelismo, perpassando por caminhos de lutas e conquistas alcançadas pela sociedade para se tornar uma Política de

Seguridade Social não contributiva, colocando-a como direito do cidadão em situação de vulnerabilidade social.

Conforme Costa (2002, p.35), as ações assistenciais do sistema de proteção social brasileiro foram desenvolvidas fora do padrão de universalidade e defesa dos direitos sociais mínimos, constituindo mecanismos “assistenciais suplementares”, sendo que, até o texto constitucional (CF 88), a política de assistência caracterizava-se pela

[...] centralização política e financeira no plano federal do Executivo; pelo caráter marginal e assimétrico dos programas em relação ao núcleo da seguridade social; pela fragmentação institucional; pelo veto à participação social nos processos decisórios e pelo uso clientelístico dos programas. Os resultados eram baixos graus de eficiência e eficácia dos programas; superposição e lacunas nos programas e agências; desvios de inclusão e exclusão nos públicos-alvos dos programas; fragmentação das demandas, com o correlato de pulverização dos recursos; ausência de mecanismos de controle e avaliação (COSTA, 2002, p. 35)

No que tange a assistência social, as atividades eram marcadas pela desorganização e fragmentação das ações, bem como pela tutela das relações entre o Estado e a sociedade civil. Essa buscava a legitimação estatal junto à população carente, atrelando a oferta de benefícios ao favor e à caridade privada, com práticas permeadas por fortes traços de assistencialismo e seletividade e coordenadas pelo primeiro-damismo (BEHIRNG; BOSCHETTI, 2006).

Cabe aqui destacar a observação de Costa (2002) a respeito do caráter marginal das políticas assistenciais e, conseqüentemente, do seu público-alvo. Segundo o autor, as ações quase sempre se caracterizavam pelo aspecto pontual paliativo e de baixa cobertura, que abria espaço para a prática do clientelismo-particularista.

Tal realidade sofreu alterações significativas com a Constituição Federal promulgada em 1988, que trouxe, pela primeira vez, a concepção da política social como um direito do cidadão brasileiro, com destaque para a introdução do conceito de seguridade social, baseada no tripé previdência, saúde e assistência social. Segundo Yazbek (1997, p. 4), tal conceito supõe a “universalidade de cobertura no âmbito da proteção social, [onde os cidadãos devem ter] acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais”.

Nas palavras de Boschetti (2003, p. 77), ao instituir a assistência social como política de seguridade social, “o Estado brasileiro passa a reconhecer a assistência como parte de um sistema mais amplo de proteção social,” negando seu caráter marginal e defendendo sua articulação com as demais políticas como ponto indispensável e obrigatório. No mesmo sentido, Stein (1997, p. 15) ressalta que

[...] a Assistência Social como “questão de interesse público” e “objeto de lei”, passa a requerer uma ampla revisão das práticas conhecidas como o tradicional voluntariado amador e o “primeiro-damismo”, que confirmam o patrimonialismo presente nas relações de poder no Brasil. Desta forma, o caráter tópico e pulverizado dos programas deve dar lugar a uma rede de serviços regulares, contínuos, acompanhados permanentemente por um sistema de monitoramento e de avaliação (STEIN, 1997, p.15).

Nesse caminho, as diretivas assinaladas nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal são regulamentadas com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei nº 8742/93). Somente em 2003 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio da Resolução nº 145/20 do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS).

Aqui cabe destacar o papel fundamental da participação popular na luta por materializar a assistência social enquanto política pública e direito social, visto que foi a partir dos debates que culminaram na IV Conferência Nacional de Assistência Social, que surge o redesenho das novas bases e diretrizes para a Política Nacional de Assistência Social, apontando para a urgência da implementação do Sistema Único da Assistência Social (BRASIL, 2004).

Nessa perspectiva, a PNAS veio a consubstanciar o novo modelo de gestão da Assistência Social: o Sistema Único de Assistência Social (Suas), fazendo emergir uma nova processualidade histórica no que diz respeito à solidificação da Assistência Social desde a Loas, que permaneceu durante os 13 anos de sua aprovação em meio a uma

[...] dialética situação de originalidade e conservadorismo. Originalidade porque o campo jurídico instituiu legalmente princípios e diretrizes inéditos, que não estavam assegurados em Lei. E conservadorismo porque, por um lado,

as inovações convivem com princípios seculares, como a inaptidão ao trabalho; e, por outro lado, porque as ações políticas governamentais na Era FHC foram mais favoráveis à conservação da situação historicamente vigente, resistindo e mesmo opondo-se às necessárias reformas mais consequentes da área. E assim agindo, impediu e retardou a recomposição do campo assistencial sob a lógica do direito (BOSCHETTI, 2003, p. 116).

Ainda de acordo com a Política Nacional da Assistência Social, o Suas possibilita a “normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial” (BRASIL, 2004, p. 39). Ao encontro do que dispõe a PNAS, Mota (2008) aponta dois aspectos contemplados com a instituição do Suas:

[...] a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujos traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios às competências requeridas para a implementação da proposta (MOTA, 2008, p. 190).

Aqui é imperioso ressaltar que, como afirma Couto; Yasbek; Raichelis (2010), a qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores do Suas. Sendo esta peça fundamental para execução dessa política, uma vez que a principal intervenção da assistência social é o próprio profissional.

Nessa perspectiva, a gestão do trabalho e a formação dos trabalhadores tornam-se uma área estratégica e prioritária com a aprovação, em 2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos que define os parâmetros gerais necessários à gestão do trabalho no âmbito da assistência social, abarcando novos desenhos organizacionais, educação permanente, despreciação do trabalho, adequação dos perfis profissionais às necessidades

do Suas, processo de negociação do trabalho e planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos.

Aqui releva destacar que, para atender aos princípios e diretrizes estabelecidos na NOB-RH, a gestão do trabalho deve centrar-se na constituição de uma Política Nacional de Capacitação, com base no princípio da educação permanente, de maneira sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada, com a “finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais” (FERREIRA, 2011, p.40).

É necessário pontuar que, como apontam os estudiosos da temática, muitos são os desafios para se efetivar a gestão do trabalho – e com ela o princípio de educação permanente – enquanto eixo estruturante do Suas. As transformações no mundo do trabalho trazidas pelos ajustes neoliberais e reestruturação produtiva são ainda mais negativas para a política de assistência social devido a seu caráter históricopautado na cultura autoritária, paternalista e assistencialista (RAICHELIS, 2011).

Em contra ponto a tais desafios, a consolidação da política de assistência social no âmbito da proteção e promoção social brasileira exige um processo de formação contínuo que ofereça, aos profissionais da área, novos conhecimentos e instrumentos que os qualifiquem para a gestão da política, de acordo com as especificidades e necessidades de seus territórios e comunidades. Nesse caminho Raichellis (2009) ressalta que

Quanto mais qualificados e capacitados os trabalhadores da assistência social menos sujeitos a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política, o assédio moral e a cooptação nos espaços institucionais, conferindo qualidade e consistência ético-política ao trabalho realizado (RAICHELIS, 2009, p. 58).

Assim, a Política de Assistência Social supõe mudanças substanciais em seu processo de trabalho expressas na capacidade dos profissionais de “responder satisfatoriamente as necessidades dos indivíduos e coletividades; do compromisso com a prestação de serviços de qualidade; na democratização das informações, estimulando a participação ativa dos usuários nas decisões institucionais”, favorecendo a garantia dos direitos socioassistenciais (MUNIZ, 2011, p. 34).

Analisando tais aspectos, Muniz (2011) conclui que a concepção de competências no âmbito do Sistema Único da Assistência Social busca

[...] a construção e a mobilização de competências, habilidades, atitudes e valores não apenas na dimensão técnico-operativa referenciada nas Normas Operacionais e Guias de Orientação Técnica do Suas, mas na dimensão ético-política. Não se restringe a uma perspectiva individualista, pois considera que as competências profissionais são construídas ao longo da trajetória da vida profissional do trabalhador, o qual partilha experiências e práticas coletivas (MUNIZ, 2011, p. 34).

Reiterando esse propósito aprovação da Lei nº 12.435/2011, que altera a Loas e inclui em sua redação o modelo de organização contido no Suas, representa a busca por superar os entraves estruturais da política de assistência social e traz progressos indiscutíveis, produzindo mudanças nos setores administrativo, financeiro e metodológico e redimensionando a gestão do trabalho na Assistência Social.

Aqui cabe destacar o artigo 6º da referida lei que institui entre os objetivos da gestão do Sistema único da Assistência Social (Suas), implementar a gestão do trabalho e a educação permanente da assistência social. Nessa perspectiva, a nova redação conferida ao artigo 6º da Loas corrobora os avanços demarcados pela NOB-RH/Suas, implementada em 2006, na perspectiva da profissionalização da Política de Assistência Social e da garantia dos serviços públicos de qualidade.

Destaca-se ainda que a gestão do trabalho na assistência social vai de encontro à lógica empresarial do modelo de competências, uma vez que nega o mero “controle de pessoas, adequação de perfis e funções, assim como a oferta de capacitações para a transmissão de orientações e conhecimentos” (SILVEIRA, 2011, p. 20). Sua concepção amplia o debate sobre o papel do trabalho e dos trabalhadores na execução da política de assistência, visto que supõe

[...] processos unificados e construídos coletivamente com a definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com a implementação de condições

condignas de trabalho. Portanto, trata-se de uma gestão que obedece às diretrizes da participação e democratização de processos que ampliem e qualifiquem trabalho e os direitos (SILVEIRA, 2011, p. 20).

Nesse caminho, com o objetivo de atender os propósitos desse artigo, releva apresentar a natureza do trabalho desenvolvido na Política de Assistência Social. Analisando tal discussão Silveira (2011) expõe que o trabalho na assistência não se encontra dissociado do processo de (re) produção social e disputa na esfera pública, sendo permeado pelo atual contexto de reestruturação produtiva e suas consequências para o mundo do trabalho.

Em outros termos, a autora descreve o trabalho na assistência como uma questão configurada por dimensões complexas, assumindo um caráter eminentemente político que se concretiza na esfera pública de conquistas dos direitos e dos instrumentos de gestão democrática. Diante desses princípios, o trabalho aumenta o compromisso público com a [...] produção de direcionamentos éticos, técnicos e políticos que se contraponham à reatualização de práticas conservadoras [...] que se quer expressam as diretrizes e os princípios constitucionais da democratização formal do acesso aos direitos” (SILVEIRA, 2011, p. 27).

Nesse preâmbulo, ocorre uma mudança fundamental para a discussão da formação continuada no âmbito do Suas, onde o trabalho e o trabalhador assumem papel primordial para a construção de uma nova práxis na defesa pública e coletiva dos direitos socioassistenciais. Aqui releva destacar a amplitude de tal debate, contudo, para os objetivos deste artigo, propõe focar a discussão nos imperativos que a gestão do trabalho traz para a formação continuada no âmbito do Suas.

Analisando tal transformação, Silveira (2011) destaca que apesar de sua complexidade, o debate sobre a nova concepção do trabalho na assistência é fundamental uma vez que responde

[...] às implicações do trânsito político da denominação antes restrita a técnicos e servidores públicos para trabalhadores da assistência social que atendem trabalhadores, em geral desempregados ou na informalidade. É mais do que uma modificação semântica ou a construção de uma identidade de trabalhador, é o reposicionamento do projeto político da

assistência social, pelo protagonismo dos trabalhadores no enfrentamento da questão social na cena contemporânea e da ampliação das conquistas sociais nessa esfera (SILVEIRA, 2011, p. 25-26).

Nesse processo, a educação permanente e a formação continuada assumem papel decisivo na gestão do trabalho no âmbito do Suas, uma vez que estabelecem parâmetros e instrumentos que visam o aprimoramento da qualidade dos serviços socioassistenciais, com base na construção de processos interventivos que promovam o protagonismo dos usuários, o fortalecimento da prática democrática e da cultura de direitos.

Contudo não se pode perder de vista que a arena da Política de Assistência Social é marcada por ambiguidades e contradições históricas, que também perpassam a discussão da formação continuada no âmbito do Suas, e para além da constituição de prerrogativas legais, exigem um compromisso ético-político com a ampliação dos direitos sociais e a reestruturação do setor público na assistência social.

2 Desenho do Programa de Formação Continuada

No Município de Vitória, o órgão responsável pela gestão da Política de Assistência Social é a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) que objetiva garantir a todo cidadão de Vitória o direito à família, à infância, à adolescência, à velhice, à inserção no mercado de trabalho, à reabilitação profissional, à integração comunitária e social, conforme preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social.

A partir de 2005, o município habilitou-se na gestão plena da política de Assistência Social, assumindo um formato sistêmico de organização e gestão por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Programas, projetos, benefícios e serviços existentes foram reordenados e outros foram implantados tendo como moldura as diretrizes de Governo e as concepções e princípios contidos nas legislações que regulamentam a Política de Assistência Social (VITÓRIA, 2011).

Aqui releva destacar que, conforme preconiza a NOB-Suas, entre as competências dos municípios habilitados em gestão plena encontra-se a responsabilidade de implantar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, agentes operadores da Política de Assistência Social, observando os seus planos de Assistência

Social. Atendendo a essa prerrogativa, a Semas implanta, no ano de 2007, Programa de Formação Continuada vinculado à Gerência de Gestão da Assistência Social (GGAS).

De acordo com o Decreto nº 15181/2011, que dispõe sobre a organização e funcionamento das Unidades Administrativas da Secretaria de Assistência Social, entre as atribuições da GGAS estão a promoção da “gestão do conhecimento, por meio da formação continuada de recursos humanos” e da “gestão do trabalho com vistas a estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores do Suas”.

Para cumprir tais propósitos a Gerência desenvolve ações que visam à sistematização de dados e o referenciamento das informações, por meio da Coordenação de Vigilância Socioassistencial (CVS); o registro da memória institucional, responsabilidade do Centro de Documentação (Cedoc); o aprimoramento das relações de comunicação interna e externa, realizado pela Assessoria de Comunicação; e, a aprendizagem contínua, proposta pelo Programa de Formação Continuada.

Destaca-se, portanto, o rico e vasto campo de atuação onde o Programa de Formação está inserido, visto que a Gerência de Gestão agrega setores e procedimentos que se constituem em agentes indutores para a construção de conhecimentos na Semas, desempenhando papel decisivo na busca por valorizar a sistematização da prática e por incorporar uma atitude profissional investigativa.

Nesse caminho, observa-se a conexão entre as ações desenvolvidas pela Gerência de Gestão e pelo Programa de Formação Continuada com o princípio da Gestão do Conhecimento dentro das organizações, cujo implica em processos de criação, compartilhamento e uso das informações, com o objetivo de construir novas práticas e enfrentar desafios postos pelo cotidiano e pelas mudanças vividas na sociedade.

É nesse propício cenário que se desenvolve o Programa de Formação Continuada com o objetivo de

[...] sistematizar um processo de educação permanente prevista na Política Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Suas e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, aperfeiçoando o atendimento de sua rede sócio-assistencial, por meio de sua equipe de gerentes, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços (VITÓRIA, 2008, p. 22).

Sua implantação se deu por meio de uma parceria com a Escola de Governo de Vitória (EGV), tendo por objetivo discutir a formação profissional enquanto processo educação permanente, a partir do caminho já percorrido por essa instituição de desenvolver ações que falam da prática social produzida no trabalho e pelo próprio trabalho.

Assim, o Programa de Formação nasce vinculado a uma proposta de qualificação de caráter amplo e holístico, para além das exigências técnicas e gerencias, considerando as particularidades do processo de trabalho nos serviços socioassistenciais, tendo como público prioritário: gestores, trabalhadores, da rede pública e privada, dirigentes da rede socioassistencial e conselheiros da assistência social.

Para cumprir tal propósito, o Programa de Formação fundamenta suas ações no princípio da educação permanente sinalizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da NOB-RH/Suas, que a define enquanto um

[...] processo de permanente aquisição de informações pelo trabalhador, de todo e qualquer conhecimento, por meio da escolarização formal ou não formal, de vivências, de experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Compreende a formação profissional, a qualificação, a re-qualificação, a especialização, o aperfeiçoamento e a atualização. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral do trabalhador, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social (FERREIRA, 2011, p. 99).

Nessa perspectiva, a educação permanente suscita ampliar a visão da prática educativa para além da qualificação dos trabalhadores em cursos formais de atualização de saberes, mas pensar também como um método de reflexão sobre seu processo de trabalho embasado na produção de conhecimento e respondendo a questões que pertencem ao mundo das experiências e vivências dos trabalhadores.

Contudo, nas discussões teóricas que abordam esse tema o termo “[...] educação permanente é uma orientação comum que só toma forma concreta em função da situação histórica onde ela intervém” (GADOTTI, 1981, p.77). Aqui é relevante evidenciar o caráter ideológico desempenhado pela educação nos diferentes estágios de desenvolvimento da sociedade.

Enquanto processo social e histórico, a educação tem seus objetivos e finalidades alterados de acordo com os interesses culturais, políticos e econômicos. Analisando essa problemática Schafranski (2005) afirma que

O fenômeno educativo não pode ser, pois, entendido de maneira fragmentada, ou como uma abstração válida para qualquer tempo e lugar, mas sim, como uma prática social, situada historicamente, numa realidade total, que envolve aspectos valorativos, culturais, políticos e econômicos, que permeiam a vida total do homem concreto a que a educação diz respeito (SCHAFRANSKI, 2005, p. 102).

Em outras palavras, ao problematizar a ação educativa, não se pode perder de vista que esta objetiva habilitar os sujeitos aos novos conhecimentos, competências, habilidades e comportamentos propostos pelos valores e ideologias dominantes na sociedade (LUCKÁCS *apud* MACÁRIO, 2009).

Assim, pode-se concluir que “[...] a necessidade social é o momento ontologicamente primário no desdobramento das finalidades inscritas na ação educativa (MACÁRIO, 2009, p. 434). Tal afirmação nos remete ao momento particular vivenciado pela Política de Assistência Social, qual seja sua profissionalização, que passa a exigir do processo educativo a formação de um novo perfil de trabalhador, refletindo diretamente em sua qualificação profissional.

Considerando tais aspectos, o Programa de Formação Continuada assume o desafio de promover a educação no trabalho, carregando em suas ações todas as potencialidades e contradições que permeiam esta temática. Dessa forma, com base no pensamento de Fernandes (2007, p. 214), o Programa de Formação “[...] pressupõe-se a partir de um processo crítico do próprio trabalho, integrando as demandas objetivas com as experiências da prática profissional [...]”, que

[...] vai além da simples atualização e em essência apela para o profundo enfrentamento entre velhos padrões e o desenvolvimento de outros radicalmente distintos. Conduz-se mais para a construção de novas metas, políticas, normas e formas de organização e comunicação no trabalho, do que para a simples modificação do velho (ROSCHKEL *apud* FERNANDES, 2007, p. 214).

Nesse processo serão apresentadas a seguir as ações promovidas pelo Programa de Formação Continuada no período de 2007 a 2012, na perspectiva de evidenciar sua busca pela “transformação dos espaços sócio-ocupacionais em locais de desenvolvimento através da interlocução de saberes, onde o processo de trabalho possa ser objeto de análise e de problematização” (FERNANDES, 2007, p. 213).

3 Ações realizadas pelo Programa de Formação Continuada

Visando a atender às diretrizes estabelecidas pela NOB/RH Suas para o desenvolvimento da Política de Capacitação, o Programa de Formação Continuada foi estruturado com base em quatro eixos norteadores, sendo eles: I. Generalista – constituído por conhecimentos básicos; II. Aprofundamento em conteúdos específicos por níveis de complexidade; III. Instrumental – englobando a dimensão técnico-operativa e; I V. Temas transversais.

Ainda no ano de sua criação, o Programa promoveu sua primeira capacitação introdutória com o tema: *Assistência Social: Política de Seguridade Social*, cujo objetivo era difundir a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único enquanto o modelo de gestão dessa Política para toda rede de Assistência Social, rompendo com o estigma do assistencialismo arraigado historicamente na prática dessa política (VITÓRIA, 2008).

Entre o período de 2007 a novembro de 2008, essa formação capacitou 579 trabalhadores (conveniados, contratados e efetivos de nível fundamental, médio e superior) da assistência social e de outras secretarias em 36 turmas do módulo introdutório. Vale ressaltar que até este momento o Programa de Formação focou suas ações na promoção deste módulo, visando consolidar o Suas no imaginário na Rede de Proteção Social no Município de Vitória.

Para tanto, esse módulo aborda em seu conteúdo programático o conceito de Estado e Sociedade Civil; a trajetória histórica da Assistência Social; a Política Nacional da Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social e; a apresentação da Rede Socioassistencial do município. Nota-se que tal conteúdo vai ao encontro das competências essenciais requeridas aos trabalhadores do Suas, como afirma Muniz (2011)

Nessa perspectiva, torna-se significativo o conhecimento da trajetória histórica da assistência social de forma que [...] possa distinguir as características do modelo assistencialista,

que vigorou por séculos no país, do modelo socioassistencial, inaugurado pela CF/88, ela própria um marco regulatório para a assistência social ao reconhecê-la como política de Seguridade Social, direito do cidadão e dever do Estado, a ser gerida de forma descentralizada, participativa e com controle social (MUNIZ, 2011, p. 35-36).

E continua afirmando que neste contexto

É interessante que o trabalhador tenha também algum conhecimento sobre o processo de constituição das políticas sociais, particularmente da Seguridade Social e de sua concepção, bem como do papel do Estado e da sociedade civil (MUNIZ, 2011, p. 36).

Diante do exposto, ressalta-se a relevância dessa formação no processo de fortalecimento da implementação do Sistema Único de Assistência Social no município e contribuindo para a construção da identidade dos trabalhadores do Suas, implicados como sujeitos críticos e autônomos.

Dando continuidade a suas ações, no ano de 2009, já com um grande número de pessoas capacitadas na formação Assistência Social: Política de Seguridade Social, foram implementadas novas formações com conteúdos relacionados aos outros eixos norteadores propostos pelo Programa. O módulo introdutório permaneceu sendo ofertado, pois novos trabalhadores e conselheiros estão sempre se incorporando à rede.

Nesse sentido, a partir de 2009, com intuito de aprimorar e aperfeiçoar conhecimentos e habilidades técnicas, as ações da formação ampliaram sua abordagem conceitual e metodológica, visando instrumentalizar os trabalhadores em temáticas específicas e transversais relativas à assistência social. Entre essas ações destacam-se as formações: Território e Proteção Social na agenda cotidiana do Centro de Referência da Assistência Social (Cras) e Família e Política de Assistência Social.

Releva destacar que a escolha de tais temáticas não foi aleatória, sendo resultado da necessidade de aprofundar a discussão sobre os eixos estruturantes da Política de Assistência Social como norteadores dos serviços socioassistenciais e da prática dos trabalhadores do Suas. Nessa perspectiva, o Programa de Formação Continuada reuniu referências nacionais no processo de reflexão da operacionalização da Política para problematizar tais temas.

A professora doutora Dirce Koga desenvolveu com os trabalhadores

do Suas Vitória a formação Território e Proteção Social com o “objetivo de analisar a perspectiva socioterritorial nas políticas sociais com foco na Política de Assistência Social, tendo como referência prática o papel do Cras nos territórios denominados de vulneráveis”. A formação Família e Política da Assistência Social foi facilitada pela professora doutora Regina Mioto que abordou o “[...] debate sobre o papel da família no âmbito da proteção social e o trabalho profissional, oferecendo subsídios teórico-metodológicos para o desenvolvimento de ações profissionais direcionadas às famílias” (VITÓRIA, 2009).

Mais uma vez observa-se que o modo como o Programa de Formação organizou suas ações segue uma lógica de educação continuada e permanente, reconhecendo que o “espaço privilegiado da intervenção profissional é o cotidiano do trabalho que se revela como um ambiente propício para o desenvolvimento de conhecimentos e aquisição de habilidades” (FERNANDES, 2007, p. 208). Nessa perspectiva, tais formações adotaram uma metodologia participativa, priorizando a realidade local, provocando os trabalhadores a pensar sua intervenção a partir de uma situação concreta.

Analizando as competências requeridas aos trabalhadores do Suas para atuar com base na matricialidade-sociofamiliar e no território, Muniz (2011, p. 37) destaca que

Os princípios da matricialidade-sociofamiliar e da territorialização impõem, portanto, aos trabalhadores do Suas, particularmente aos de nível superior, pelas suas responsabilidades éticas e técnicas na gestão e na cooperação de benefícios e serviços socioassistenciais, conhecimento das concepções que os fundamentam e das metodologias de trabalho social com famílias (MUNIZ, 2011, p. 37).

Ainda no ano de 2009, o Programa de Formação Continuada estabeleceu uma parceria com o Cogemases, realizando uma formação para 37 secretários municipais de Assistência Social. Tal formação objetivou capacitar os novos secretários para realizarem uma gestão eficiente e efetiva do Suas, o que demonstra o compromisso do Programa com a qualificação dos atores responsáveis pela implementação da Política.

O ano de 2010 demarca um aumento da abrangência das ações de Formação da Semas, com destaque para a maior articulação com as demais gerências e com a Escola de Governo. Neste ano ressaltam-se as formações:

Trafegando pela Rede Socioassistencial; Intervenção profissional junto aos usuários de crack e outras drogas; Relações Interpessoais: desafios e possibilidades; Capacitação para os profissionais do Centro de Referência Especializada da Assistência Social (Creas); e, O uso do Sistema de Informação em Gestão Estratégica em Políticas Sociais (Geps) no cotidiano.

Aqui merece atenção a formação Trafegando pela Rede, desenvolvida com os motoristas da Central de veículos da secretarias de Assistência Social e de Administração, com o objetivo de apresentar a rede socioassistencial do município e sensibilizá-los quanto às dinâmicas e especificidades do trabalho desenvolvido e do público atendido pela assistência social. Esta formação demonstra a preocupação do Programa com a qualidade e a melhoria dos serviços socioassistenciais, haja vista que a postura dos profissionais de apoio operacional também influencia diretamente o cotidiano de trabalho nos espaços socioinstitucionais.

No âmbito da operacionalização da Política, o Programa desenvolveu formações com o propósito de oferecer subsídios teórico-metodológicos sobre temáticas que permeiam o dia-a-dia dos serviços oferecidos pela assistência social de modo a

[...] apreender e analisar criticamente o cotidiano de vida do usuário/família e suas representações sobre as vulnerabilidades e riscos vivenciados em seu contexto sociocultural e econômico e de compreender a estrutura, funcionamento, dinâmicas e responsabilidades desempenhadas pelas diferentes organizações que compõem a rede socioassistencial e intersetorial (MUNIZ, 2011, p. 38).

Entre elas destaca-se a formação que precedeu a implantação dos Centros de Referência Especializada em Assistência Social, que ofereceu aos profissionais um espaço de troca coletiva de saberes e experiências no intuito de contribuir para a construção da identidade dos serviços oferecidos por este equipamento.

Ainda em 2010, o Programa de Formação Continuada inicia o processo de aproximação dos trabalhadores com os sistemas de informação enquanto instrumentos de gestão, a partir do treinamento para uso do Geps. Este *software* possibilita a manipulação e o cruzamento de dados do Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico), subsidiando a tomada estratégica de decisão para o planejamento das ações da Secretaria. Esta formação

evidencia a relação direta entre a formação continuada e a vigilância social, haja vista que esta demanda

Capacidades e meios técnicos, entre outros, sobre sistemas de informação, para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade e risco social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência (MUNIZ, 2011, p. 39).

O ano de 2011 representou um marco nos avanços das normatizações referentes à temática da gestão do trabalho e da formação continuada em âmbito nacional, com destaque para a sanção da Lei nº 12.435/2011¹ que inclui no seu artigo 6º inciso V o objetivo de “implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social”. Outro avanço se expressou na realização das conferências, que tiveram como tema central *Consolidar o Suas e Valorizar seus trabalhadores*. Esse tema incluiu nas discussões dos grupos de trabalho o subtema: Estratégias para estruturação da Gestão do Trabalho no Suas, no intuito de propiciar o fortalecimento do processo de implementação da Gestão do Trabalho no municípios.

Destacam-se também o lançamento das versões preliminares da NOB Suas 2010: Aprimoramento da Gestão e Qualificação dos Serviços Socioassistenciais e da Política Nacional de Capacitação do Suas (PNC). Apesar das versões serem preliminares este processo sinalizou a relevância das temáticas para o avanço e consolidação do Sistema.

A versão preliminar da PNC representou um grande avanço no direcionamento do processo de educação permanente no Suas e indicou que as ações desenvolvidas pelo Programa de Formação Continuada da Semas vão ao encontro dos patamares formativos propostos pela Política Nacional de Capacitação, sendo eles: capacitação introdutória (nivelamento); capacitações para atender agendas pactuadas; atualização; aperfeiçoamento; especialização; e mestrado profissional (BRASIL, 2011).

No cenário municipal destaca-se o processo de institucionalização do Programa de Formação Continuada com o Decreto nº 15.181/11 – que

¹ Altera a Lei nº 8.742/1993 (Loas), que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

dispõe sobre a organização e o funcionamento das unidades administrativas da Secretaria de Assistência Social. Este cria na estrutura da Semasa Coordenação de Gestão do Trabalho, vinculada a Gerência de Gestão da Assistência Social, que entre outras atribuições tem o objetivo de implementar a formação e a capacitação para os trabalhadores do Suas.

Vale ressaltar que, durante o período de 2007 a 2011, o caminho trilhado pela Formação Continuada na Semas culminou na sua institucionalização não apenas no âmbito legal, mas também no imaginário dos trabalhadores do Suas da Secretaria. A legitimação do setor enquanto um espaço de referência resultou em assessorias às gerências e no planejamento conjunto para a realização de formações, tanto no que diz respeito a procedimentos administrativos quanto à concepção das formações.

Dentre as ações desenvolvidas neste ano merece relevo a formação Relatórios, Laudos e Pareceres: instrumentos de inclusão social, que objetivou instrumentalizar os trabalhadores para sua elaboração a partir de dimensões ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa. Este tema se apresenta enquanto subsídio técnico para viabilizar a garantia a convivência familiar e comunitária, visando romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalecer o paradigma da proteção integral preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Aqui se evidencia a necessidade dos trabalhadores do Suas serem capazes de elaborar

[...] amplos e consistentes diagnósticos no âmbito nas unidades da federação e de seus micro-territórios, o que implica em conhecimentos sobre [...] a compreensão crítica sobre os processos sociais de sua produção e reprodução na sociedade brasileira, produzindo riscos e vulnerabilidades sociais que se conformam às transformações sociais, políticas e econômicas.(MUNIZ, 2011, p. 38).

A realização da I Jornada Científica de Assistência Social, também no ano de 2011, representou um marco para a Semas ao propor a integração multidisciplinar de conhecimentos referentes a questões e processos de trabalho da assistência social, ao debate de ideias, a sistematização da prática e a criação de espaços reflexivos de construção de diálogos e do conhecimento entre os profissionais e pesquisadores da área. Nas palavras da secretária Ana Petronetto, a Jornada se constituiu num

[...] processo virtuoso de debate teórico e de pesquisa acadêmica em torno dos eixos estruturantes do Suas entre os servidores da Assistência Social e da própria Prefeitura, de instituir uma ‘esfera pública’ reflexiva e crítica, capaz de impulsionar as práticas, aprofundar conceitos, promover a busca de novos referenciais, métodos e processos de trabalho, significar ou re-significar o sentido das intervenções de cada profissão no Suas dentro do paradigma do ‘direito’ (VITÓRIA, 2011, p. 4).

Visando possibilitar que os trabalhadores identificassem temas relativos ao cotidiano do trabalho na assistência, as temáticas abordadas pelos artigos apresentados na Jornada foram divididos em quatro eixos, sendo eles: Atenção Integral a Família; Convivência e Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários; Violação de direitos; e, Gestão e Controle Social.

Aqui releva destacar a importância desta atividade para a conformação da gestão do conhecimento, enquanto princípio norteador das ações desenvolvidas pela Semas, uma vez que estabelece como pressupostos “a aprendizagem no próprio local de trabalho, a troca de saberes, o trabalho coletivo, o respeito pelas diferenças e a efetivação de mudanças” (FERNANDES, 2007, p.208).

Identifica-se, portanto, um nítido amadurecimento das ações realizadas pelo Programa de Formação Continuada na busca por estabelecer uma cultura de aprendizagem na instituição, rompendo com velhos paradigmas e superando práticas conservadoras. Em outras palavras, o Programa objetivou desenvolver suas atividades pautadas no potencial transformador da educação permanente enquanto princípio que abarca a possibilidade de utilizar a força criativa dos trabalhadores, valorizando suas experiências de vida pessoal e profissional.

Em consonância com os aspectos abordados pela Jornada Científica, pode-se afirmar que o Programa de Formação Continuada avançou em direção ao que preconiza a versão preliminar da Política Nacional de Capacitação que supõe a “produção de conhecimentos e saberes que analisam e interpelam a realidade social e institucional, com atitude investigativa e propositiva, considerando as conquistas no campo dos direitos e a direção ético-política da assistência social” (BRASIL, 2011, p.15).

Outro aspecto relevante trazido pela Jornada Científica foi o estreitamento de relações entre a Secretaria de Assistência Social e as

Instituições de Ensino Superior, atendendo ao que preconiza a NOB/RH Suas e a versão preliminar da Política Nacional de Capacitação, incentivando a “produção e publicação pelos trabalhadores da Assistência Social de artigos e monografias sobre a Política de Assistência Social” (FERREIRA, 2011, p.44).

Diante de tais avanços, o Programa de Formação Continuada inicia seu quinto ano de funcionamento com a proposta de ampliar seus patamares formativos, aprimorando seus processos educativos. É imperioso esclarecer que esse artigo teve como período de análise as ações de formação realizadas até o primeiro semestre de 2012.

Nesse sentido, em 2012, o Programa desenvolveu uma proposta de Especialização em Gestão da Política de Assistência Social com a finalidade de ampliar conhecimentos e habilidades para o exercício de funções de gestão do Suas. Dentro desse cenário, a ideia de realizar uma especialização objetiva aprofundar a formação profissional, direcionando a produção de conhecimentos para o Suas, sendo esse validado e disseminado (BRASIL, 2011, p.24).

Outra ação que merece destaque no ano de 2012 foi a realização de oficinas de metodologia científica oferecidas aos trabalhadores. Estas surgiram a partir da demanda de sistematização da experiência do Suas Vitória, onde se identificou-se a necessidade de propiciar espaços para estimular a produção de conhecimento a partir do cotidiano profissional e oferecer suporte teórico-metodológico aos trabalhadores interessados em produzir artigos científicos.

Em consonância com essa proposta o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) ressalta que

Em virtude dos desafios impostos na atuação interdisciplinar na política de Assistência, considera-se importante a criação de espaços, no ambiente de trabalho, que possibilitem a discussão e reflexão dos referenciais teóricos e metodológicos que subsidiam o trabalho profissional e propiciem avanços efetivos, considerando as especificidades das demandas, das equipes e dos usuários (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2009, p. 39).

As oficinas também objetivaram incentivar a participação dos trabalhadores na segunda edição da Jornada Científica da Assistência Social, prevista para o final do segundo semestre do corrente ano.

Diante do exposto, é inegável a trajetória de sucesso trilhada pelo Programa de Formação Continuada em seu propósito de fomentar a educação permanente na Política Municipal de Assistência Social, enquanto princípio norteador da gestão do trabalho, contribuindo efetivamente para o processo de profissionalização do Suas Vitória. Contudo, não se pode perder de vista que tal temática é permeada por desafios e contradições inerentes ao “modo de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea, e das condições concretas em que se realiza [...]” (RAICHELLIS, 2011, p.47).

Considerações finais

Tendo como base o caminho percorrido por esse artigo emergem algumas considerações a respeito do processo de formação em trabalho no âmbito do Suas e seus rebatimentos na implementação da Política Nacional de Assistência Social.

Em primeiro lugar, faz-se necessário desmistificar a ideia de que a formação profissional, apesar de suas potencialidades, constitui a única estratégia para a qualificação do trabalho e a valorização dos trabalhadores da assistência social. Seus princípios norteadores, quais sejam a educação permanente e a interdisciplinaridade, apenas alcançam sua perspectiva transformadora quando associadas às demais diretrizes que compõem a gestão do trabalho (RAICHELLIS, 2011). Entre as quais se destacam

[...] a padronização das carreiras do Suas, por meio de diretrizes nacionais para a implementação dos Planos de Cargos, Carreiras e Salários; a definição de equipes mínimas para a gestão da assistência social como política pública e a prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios; a forma de co-financiamento, pelas três esferas de governo, dos trabalhadores do Suas (salários e capacitação); as diretrizes para o Plano Nacional de Capacitação; a identificação dos trabalhadores do Suas no Cadastro Nacional do Suas (CadSuas), entre outros temas

essenciais para a garantia de qualidade dos serviços socioassistenciais (MONTEIRO, 2012).

Nesse sentido, Silveira (2011) é pontual em afirmar que a gestão do trabalho na assistência social possui elementos contundentes a serem enfrentados na luta pela implantação de uma gestão democrática e participativa do trabalho nessa Política.

Diante disso, a autora assegura que a gestão do trabalho no Suas supõe “a criação e a manutenção de estruturas de referência técnica e institucional para a orientação e o apoio permanentes” primando pela “regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho na assistência social, a serem pactuados e submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada e atuante nas mesas de negociação e nos conselhos e instâncias de pactuação [...]” (SILVEIRA, 2011, p.12).

Em segundo lugar, é preciso considerar as bases de constituição do trabalho na assistência social, tendo em vista seu histórico de desprofissionalização marcado pela residualidade e subalternização de ações pautadas sob a ótica do assistencialismo, paternalismo e autoritarismo.

Assim, apesar da gestão do trabalho no Suas estar fundada em novas bases conceituais e legais, as transformações no mundo do trabalho trazidas pelos ajustes neoliberais e reestruturação produtiva são ainda mais negativas para a política de assistência social devido a suas particularidades históricas. Analisando essa, problemática Silveira (2011) ressalta que

[...] o reconhecimento da contradição constitutiva da política social na relação com o trabalho supõe, ainda, a compreensão dos limites históricos das respostas institucionais do Estado, nas relações entre as classes, diante da acumulação capitalista, dos ciclos de modernização conservadora, de políticas desenvolvimentistas e da programática reformista do neoliberalismo (SILVEIRA *apud* SILVEIRA, 2011, p. 24).

Outro aspecto a se destacar é o universo heterogêneo de profissionais do Sistema Único de Assistência Social, que reúne trabalhadores de diversas áreas do conhecimento, como assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, sociólogos, advogados e antropólogos, entre outros importantes profissionais de nível superior e médio, advindos da rede estatal e de uma extensa rede privada de entidades assistenciais (COUTO; YASBECK; RAICHELLIS, 2010).

Este universo apresenta-se como um desafio aos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade, pois propõe o trabalho coletivo a profissionais com linhas de formação distintas e um conjunto de saberes específicos. Para tanto, a gestão do trabalho, em especial as ações de formação e educação permanente, devem assegurar que as diversas profissões que integram o Suas atuem de forma articulada, “estimulando a troca de conhecimentos e a produção de novos saberes [...] com vistas a superar dificuldades e melhorar a qualidade dos serviços” (FERREIRA, 2011, p. 31).

Nessa perspectiva, as ações de formação e educação permanente possuem a tarefa de promover um processo educativo que contemple conteúdos conceituais, técnicos, relacionais e operacionais no sentido de contribuir para que as diferentes profissões que compõem o Suas tornem-se uma equipe na “medida em que se dispõem a compartilhar objetivos, decisões, responsabilidades e resultados, definidos com clareza e de forma também compartilhada” (MUNIZ, 2011, p. 96).

Tal tarefa nos remete a outro grande desafio apresentado às ações de formação e educação permanente qual seja assegurar que suas iniciativas produzam rebatimentos positivos no modo como os trabalhadores operacionalizam a Política de Assistência Social, pautando sua atuação de maneira crítica e consciente. Para tanto é imprescindível estabelecer mecanismos e instrumentos de avaliação e monitoramento dessas ações, com o objetivo de “avaliar [seu] impacto na qualificação e progressão funcional [dos trabalhadores], na transformação do processo de trabalho e respectivamente na melhoria da qualidade dos serviços” (BRASIL, 2011, p. 28).

Aqui é relevante destacar que o Programa de Formação

Continuada, objeto de estudo desse artigo, não se encontra alheio às considerações elencadas acima. Pelo contrário, os rebatimentos apontados compõem o cenário da Gestão do Trabalho do Suas Vitória, trazendo consigo o desafio contínuo de profissionalizar e qualificar o trabalho na assistência social.

Contudo, não se pode perder de vista os avanços alcançados pelo Programa de Formação do Município de Vitória, que inicia suas atividades quatro anos antes do lançamento da versão preliminar da Política Nacional de Capacitação. Essa iniciativa demonstra o compromisso da Secretaria de Assistência Social em estimular a gestão do conhecimento e criar condições propícias para a aprendizagem no e pelo trabalho.

Nessa trajetória, apesar dos entraves estruturais e conjunturais que permeiam o universo da gestão do trabalho e da formação profissional na assistência no município, as ações do Programa sempre buscaram pautar-se nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade, considerando que

[...] é fundamental que os sujeitos desse processo se percebam livres, consciente e criticamente, se assumindo “por inteiro”, como sujeitos éticos e políticos, cuja ação – ou omissão – pode, ou não, contribuir para a garantia dos direitos e o desenvolvimento de potencialidades relativas à autonomia e emancipação alicerçadas por essa política aos seus usuários (MUNIZ, 2011, p. 101).

No exercício de refletir as particularidades das ações de formação e educação permanente, com base na experiência no Município de Vitória, fica o indicativo de que a constituição de uma cultura de aprendizagem no âmbito do trabalho está diretamente vinculada ao rompimento de velhos paradigmas e a superação de práticas conservadoras, no sentido de transformar as instituições em espaços privilegiados de troca de saberes e reflexão dos processos de trabalho.

Referências

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: GESST/UnB, 2003.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**: Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 28 de outubro de 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. **Política Nacional de Capacitação do Suas – PNC/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dez. 2011. Versão preliminar.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil); CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (Brasil). **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na Política de Assistência Social**. Brasília, 2009.

COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, A. et al. (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG – Proex, 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: O SISTEMA Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-63.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Educação Permanente: um desafio para o Serviço Social. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 207-218, jan./jun., 2007.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

GADOTTI, Moacir. **A Educação contra a educação**: o esquecimento da educação e a Educação Permanente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

MACÁRIO, Epitácio. Finalidades, sujeito e objeto da atividade educativa. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 27, n. 2, p. 409-440, jul./dez., 2009.

MONTEIRO, Isabel. **Curso Sistema Único de Assistência Social**. 2012. Entrevista concedida a Alexandre Peconick jornalista do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2012.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre o Estado, política e sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MUNIZ, Egli. Equipe de referência no Suas e as responsabilidades dos trabalhadores. In: BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. p. 87-122.

MUNIZ, Egli. **Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do Suas: o enfrentamento necessário na assistência social In: BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. p. 39-64.

SCHAFRANSKI, Márcia Derbli. A educação e as transformações da sociedade. **Letras e Artes**, Ponta Grossa, v. 13, p. 101-112, dez. 2005.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o Suas. In: BRASIL. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial.

Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. p. 9-38.

STEIN, R. H. Descentralização e Assistência Social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 20, out. 1997.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social de Vitória: 2011 – 2014**. Vitória, 2011.

_____. **Revista Jornada Científica da Assistência Social**, Vitória, n. 1, 2011. 1 CD-ROM.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Assistência Social. **Relatório de Gestão: Semas (2005-2008)**. Vitória, 2008.

YASBECK, M. C. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 19, p. 1-40, out. 1997.

Os desafios da participação social na gestão da política pública em Vitória (ES)

Gerusa Ster Vieira da Silva Narciso

Rosângela Dias Oliveira da Paz

Introdução

A última década do século passado foi marcada pela luta da sociedade civil brasileira de assegurar o retorno da democracia no Brasil, culminando na Constituição Federal de 1988 e no processo de eleições democráticas. O princípio da participação popular na gestão pública, presente na Constituição de 1988, alia-se à diretriz da descentralização do poder do Estado, favorecendo uma relação mais direta da sociedade com as instituições do Estado.

A regulamentação dos artigos da Constituição Federal que versam sobre a participação popular nas políticas públicas promoveu a abertura e a posterior institucionalização de um conjunto de novos canais de participação dos cidadãos nos três níveis de governo. A democratização da gestão estatal, expressa na introdução do direito de participação e representação da sociedade civil na formulação e no controle de diversas políticas públicas provocaram mudanças significativas na gestão destas políticas e nesta direção foram introduzidos mecanismos de controle social.

Com dezenas de conselhos instituídos e conselheiros empossados, estes espaços já fazem parte da estrutura político-institucional do Estado brasileiro em um contexto complexo e variado com experiências bem ou mal sucedidas tanto em termos de ampliação da democracia quanto em termos do impacto destes novos espaços decisórios nas políticas públicas. A pluralidade e riqueza desses espaços participativos têm sido reconhecidas internacionalmente como importantes invenções de uma nova institucionalidade participativa de democratização da gestão das políticas públicas e do próprio Estado brasileiro.

Nessa mesma direção, Draibe (1999) aponta a existência de uma agenda convergente entre a criação dos Conselhos, em especial no nível local, e o processo de descentralização iniciado na década de 1990, por meio do qual os municípios passam a se tornar responsáveis por um conjunto de políticas, antes sob a responsabilidade do governo federal.

Conforme Raichelis (1997), “a constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política”. Neste sentido, os Conselhos e as Conferências se constituem em espaços prioritários de participação social por meio dos quais se operacionaliza o Controle Social. Estas inovações se apresentam muito significativas, embora os impactos destas ações sejam variados, e essencialmente se vinculam ao ideal da universalização de direitos no Brasil¹.

Com a Constituição de 1988 a Assistência Social ganhou estatuto de política pública de Seguridade Social, juntamente com a previdência e a saúde, com a finalidade de assegurar a proteção social, articulada a outras políticas do campo social a todo cidadão que dela necessitar, assim aprofundadora de direitos e de responsabilidade estatal.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) rompeu com a concepção de bem-estar e favor do Estado. Estabeleceu um novo desenho institucional para a gestão e o controle social, por meio da criação de planos, fundos e conselhos de assistência social, paritários e deliberativos. Os conselhos constituíram-se em espaços de debate, negociação e regulação social, responsáveis pela aprovação da Política de Assistência Social, contribuindo para construir o novo lugar da assistência social, enquanto política pública de proteção social, com participação e controle social.

Para a Política de Assistência Social, esses avanços conceituais e jurídicos imprimiram um novo paradigma que significou a ruptura com as velhas práticas de cunho assistencialista, clientelista e do primeiro damismo que marcaram a trajetória histórica dessa área. A Loas materializou o direito já constitucional do acesso à assistência social através de um Sistema Único

¹ Cabe lembrar, os outros mecanismos de controle do bem público pela população estabelecidos na própria Constituição Federal, como o Plebiscito (Art. 14, inciso I), a Auditoria Cidadã da Dívida Externa (Art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da CF), a Lei de Iniciativa Popular (Art. 27, inciso IV e Art. 29, inciso IX), e outros como a Audiência Pública e a Ação Civil Pública (PINHEIRO; PEDRINI, 2005).

descentralizado e participativo que tem como direção a universalidade, a unidade e totalidade da ação pública.

Além de institucionalizar a Assistência social como política pública, o artigo 204 da Constituição estabelece em seu inciso II que uma das suas diretrizes é a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, o que inscreve e reafirma a participação como direito do cidadão e dever do Estado.

Nessa mesma direção situa-se a Lei nº 8.742/93, Loas (artigo 5º, inciso II), que reafirma a importância da participação da população e controle social na formulação e efetivação das políticas sociais. Esta participação popular efetivada na Loas, associada ao processo de descentralização que orientou a reorganização do Estado brasileiro, se traduziu na criação dos conselhos e realização de conferências no âmbito das políticas sociais, que se expandiram no início dos anos 1990 e do ano 2000 em todo território nacional. Neste contexto, em consonância com o art.30 da Loas que estabelece: “É condição para os repasses aos municípios, aos estados e ao distrito federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento do conselho de assistência Social [...]”.

“ Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos”(RAICHELIS, 2006, p.11).

Com a regulamentação da Loas, o desenho da política de assistência social ganha contornos mais explícitos no sentido de imprimir a participação da sociedade na formulação e controle das ações de governo. O art.5º, que trata das diretrizes da organização da assistência social, reafirma o já mencionado na Constituição Federal, destacando-se o inciso III do referido artigo, que revela a urgente e necessária atuação do Estado no que tange ao desenvolvimento das ações da Política, ao instituir diretrizes para a organização da assistência social: “III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”.

Na direção de precisar o reordenamento da área encontra-se o Capítulo III, art. 6º, da Loas, que trata da organização e da gestão:

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas) (BRASIL, 2011)

Ainda no artigo 16, a Loas explicita qual o formato dos conselhos de assistência social: “As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I – o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social”

Em dezembro de 2004, os participantes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema geral “A Assistência Social como Política Pública de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – Loas 10 anos”, deliberaram pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em todo território nacional. Essa Conferência teve como desdobramento uma nova Política Nacional da Assistência Social (PNAS), a Norma Operacional Básica NOB-Suas/2005, a Lei nº 12.435/11 que dispõe sobre a organização da assistência social através do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e diversas regulações que concretizam o Suas.

Na cidade de Vitória, a partir de 2005 a Política de Assistência Social tomou novos rumos, se pautando nas diretrizes de Governo e nas concepções e princípios contidos na Loas e no SUAS, assumindo um formato sistêmico de organização e gestão, destacando o Controle Social como um de seus eixos estruturantes.

Visando dar maior grau de institucionalidade ao Sistema e torná-lo menos vulnerável às diferentes conjunturas políticas foi aprovada a Lei nº 8.211 em janeiro de 2012 que institui o Sistema Municipal de Assistência Social do Município de Vitória (Suas-Vitória). A operacionalização desta Política de Assistência Social no Município de Vitória está apoiada nas funções

ou referências da assistência social: proteção social, vigilância e defesa social, sendo assim implementadas e em desenvolvimento. Os serviços ofertados a população estão organizados por níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, conforme informação disponibilizada no *site* da Prefeitura Municipal de Vitória, Secretaria Municipal de Assistência Social - Semas:

A Proteção Social Básica é o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social estruturados para prevenir situações de vulnerabilidade e risco social e fortalecer os vínculos familiares e comunitários. As ações desenvolvidas destinam-se à população que vive em situação vulnerável em decorrência da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos) e da fragilidade dos vínculos afetivos e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências).

A Proteção Social Especial é voltada para o atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, entre outras. Os serviços e programas têm por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento das potencialidades e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento da violação de direitos.

Há uma estreita interface com o sistema de garantia de direito, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos do Executivo. A Proteção Social Especial agrupa os serviços de média e de alta complexidade [...] (VITÓRIA, 2012)

A VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009, sob o tema: “Participação e Controle Social no Sistema Único da Assistência Social – Suas”, aprovou propostas que objetivam o aperfeiçoamento do Sistema, particularmente quanto à participação do cidadão no planejamento, fiscalização e operacionalização das ações socioassistenciais. É amplamente reconhecida e reafirmada a importância da participação popular nos rumos da política.

O presente artigo pretende apresentar como o Controle Social tem sido operacionalizado na Política de Assistência Social no Município de Vitória, buscando apontar os principais mecanismos instituídos, destacando a participação social dos usuários nas Comissões Locais de Assistência Social (Clas). Pretende também refletir sobre o impacto destes novos espaços na política pública e em que medida tal prática tem contribuído para a consolidação da Assistência Social como política pública estatal e na perspectiva de direito de cidadania.

1 Gestão Democrática e Participação Social no Município de Vitória

As duas últimas gestões (2005 – 2008 e 2009 – 2012) do Poder Público Local tem como diretriz de governo o ideário participacionista nas relações e com a sociedade. No Modelo de Governo a participação popular está expressa em termos de: “A construção de espaços de participação visa garantir à população o debate permanente dos problemas da cidade, o acompanhamento das ações de governo e a discussão das políticas públicas, estabelecendo, assim, uma gestão compartilhada da cidade” (www.vitoria.es.gov.br).

Assim, a participação popular, descrita ainda como Gestão Compartilhada, surge como compromisso ao enfatizar a existência de 26 Conselhos Municipais em atividade no município, o fortalecimento do Orçamento Participativo (OP), a criação do serviço Fala Vitória 156 e o desenvolvimento do projeto Agenda Vitória, de planejamento a médio e longo prazos². Entre as formas de participação apontadas, destacam-se os Conselhos como espaços prioritários por meio dos quais se operacionaliza o Controle Social que, como descreve Kauchakje (2008, p. 77): “[...] inserem-se na própria estrutura do Estado, isto é, são institucionalmente reconhecidos,

² Vitória foi uma das primeiras cidades brasileiras a implantar a experiência de OP, sua trajetória foi iniciada no período de 1989 até 2001, quando foi interrompida, sendo retomado em 2005; o Fala Vitória, 156 é uma central de atendimento ao cidadão que funciona de segunda a domingo, das 6 horas à meia-noite, incluindo feriados, onde as demandas são encaminhadas aos setores competentes da Prefeitura para resolução e o Agenda Vitória é um plano estratégico para o desenvolvimento urbano, econômico, sociocultural da cidade até 2028 e está estruturada em três eixos temáticos: Econômico, Urbano-Ambiental e Sociocultural. O processo de construção da Agenda Vitória foi iniciado em setembro de 2007 e concluído no final de 2008. Este material tem servido de base ao planejamento estratégico de governo, bem como à proposição de políticas setoriais. (www.vitoria.es.gov.br).

com competências definidas em estatuto legal”.

Dos conselhos existentes em Vitória, metade foi criado após 1997, seguindo a tendência verificada em outros municípios brasileiros, alguns seguindo o que prevê a legislação federal, e outros a partir de iniciativa do governo local.

Como explica Gohn (2003, p.88) a legislação em vigor no Brasil preconiza desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus Conselhos gestores. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após essa data (em 1998, dos 1.167 Conselhos existentes nas áreas de educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997, 305 entre 1994 -1996, e apenas 73 antes de 1991).

A aprovação em 2009 da Lei da Transparência, um detalhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), constitui importante marco regulatório no fortalecimento da presença da sociedade civil, no que diz respeito ao controle dos gastos públicos.

As Conferências de Políticas Públicas Setoriais nos últimos anos apresentam a Gestão Democrática e Participativa como tema central de suas discussões. Com essa forma de gestão o que se busca é “[...] a ênfase na ação local, a descentralização político-administrativa, a interface e a intersetorialidade de políticas e programas, articulação entre esferas de governo e o estabelecimento de trabalho articulado em rede” (KAUCHAKJE, 2008, p. 90-91).

No campo da gestão no âmbito dos territórios há ainda novos arranjos participativos que podemos considerar inovadores como as “Câmaras Territoriais de Políticas Sociais”, implantados em Vitória a partir de 2009, que reúne os gestores das diversas políticas sociais para debater as questões intersetoriais destas políticas. Na área da assistência social foi implantado a partir de 2006 um “Coletivo Territorial de Proteção Social” em cada território, integrado por coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e técnicos de referência dos serviços, incluindo os de média e de alta complexidade, com a tarefa de fazer uma gestão territorial local e colegiada da proteção social. A existência destes espaços favorece o diálogo local com os usuários dos serviços.

Ainda na perspectiva do território, a partir de 2008 temos a implantação das Comissões Locais de Assistência Social (Clas), que, além de trazer as situações de vulnerabilidade do território para o debate, exercem

o controle social da Assistência Social no âmbito local.

Trata-se, fundamentalmente, de uma perspectiva de gestão voltada para a consolidação de políticas públicas de Estado, com caráter de processo decisório reconhecidas como conquistas sociais, pautadas na concepção de equidade e direito de cidadania.

Apesar dos muitos avanços já registrados, a participação da sociedade civil nos destinos da política pública no âmbito de governo apresenta desafios que passam pela construção de uma nova cultura política que supere os obstáculos para o diálogo entre governo e sociedade civil, e efetive a partilha de poder de governar.

Vale ainda lembrar o alerta da professora Cohn (1998):

A tendência à burocratização desse processo de participação e isso tanto naqueles casos em que o governo local é levado a criar essas instâncias apenas *pro forma*, para preencher os requisitos exigidos para o repasse de recursos, quanto naqueles casos em que as organizações populares não estão ainda fortemente estabelecidas, tornando-se alvo fácil de políticas cooptativas por parte do governo local (COHN, 1988, p. 160).

2 O controle social no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória

Dos 26 conselhos em funcionamento no município, cinco estão vinculados a estrutura organizacional da Semas: Comasv (Conselho de Assistência Social), Comid (Conselho de Direitos do Idoso), Concav (Conselho de Direitos da Criança e Adolescente), Comped (Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência) e Comsea (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional).

Um dos desafios presentes na arquitetura da participação em face da fragmentação das políticas públicas é a articulação destes conselhos para um melhor desempenho, especialmente na condução de pautas comuns, uma vez que esta aproximação promove a troca de experiências entre os órgãos envolvidos e aumenta o grau de eficácia no acompanhamento, na fiscalização, na elaboração das políticas e na implementação do Suas.

Em 2005 foi implantada a Casa dos Conselhos para apoiar o funcionamento desses Conselhos, assegurar maior interatividade,

comunicação, aproximação, integração e articulação entre os diversos atores envolvidos e ainda facilitar o acesso da população por se constituir um espaço de referência.

Neste espaço os conselhos se reúnem e funcionam as respectivas secretarias executivas que dentre suas funções destacam-se a de assessorar tecnicamente o conselho, estabelecer procedimentos administrativos, zelar pela organização dos documentos do conselho, responsabilizarem-se pela elaboração de atas, publicações de pautas e demais deliberações, adotar providências para a convocação das reuniões bem como realizar esta convocação e secretariar as reuniões ordinárias, extraordinárias e das comissões de trabalho.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado por lei em 1996, a eleição de seus membros, solenidade de posse dos conselheiros e início do funcionamento de suas atividades ocorreu no mesmo ano, sendo o mandato dos conselheiros renovado a cada dois anos até o exercício de 2009 quando a Lei que cria o conselho é alterada ampliando o prazo do mandato dos conselheiros para três anos. Quanto as competências atribuídas ao Conselho de Assistência Social, observa-se uma progressiva ampliação das suas responsabilidades desde a promulgação da Loas/1993 até a aprovação da NOB-Suas/2005³.

Passado mais de quinze anos da criação e funcionamento do Comasv pode-se destacar avanços importantes, riscos e fragilidades neste percurso das quais destacamos a tendência à burocratização que é mais tangível por seu caráter rotineiro inclusive na dimensão técnico-operativa.

³ Em 2007 o CNAS identificou as seguintes responsabilidades dos conselhos municipais de assistência social: (I) Estabelecer diretrizes e aprovar a Política de Assistência Social; (II) Acompanhar e controlar a execução da Política de Assistência Social; (III) Acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos; (IV) Aprovar o Plano Anual de Ação de Assistência Social; (v) Acompanhar e controlar a execução do Plano Anual de Ação de Assistência Social; (VI) Aprovar a proposta orçamentária do Fundo de Assistência Social; (VII) Aprovar o plano de aplicação do Fundo de Assistência Social; (VIII) Aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros; (IX) Acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social; (x) Aprovar o relatório anual de gestão e o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Física e Financeira; (XI) Normatizar as ações e regular a prestação de serviços assistenciais de natureza pública e privada; (XII) Acompanhar os resultados dos serviços ofertados pela rede de Assistência Social; (XIII) Fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos pelas entidades e organizações de organizações de Assistência Social; (xiv) Receber e dar encaminhamento a denúncias que digam respeito ao adequado desenvolvimento dos serviços e ações da Assistência Social e bom uso do recurso público; (xv) Convocar as conferências de assistência social. CNAS (2007).

Esse risco de burocratização acentua-se quando soma-se a fragilidade nos fluxos informativos entre o poder executivo e as entidades socioassistenciais com o conselho, em particular o não envio e em tempo hábil, dos planos de trabalho, relatórios de gestão e prestações de contas relativas aos recursos destinados à assistência social para análise e sobre os quais se faz necessário a aprovação do conselho. Mas, se de um lado o Conselho apresenta fragilidades, de outro há que se ressaltar a sua contribuição ao fazer surgirem novos atores nesse processo, especialmente usuários, lideranças dos movimentos populares e organizações da sociedade civil. Quando se constituem espaços de discussão sobre o atendimento às demandas do conjunto da sociedade, podemos evidenciar a existência de interesses antagônicos, marcadamente de classe social, possibilitando a exteriorização de conflitos que, uma vez negociados, permitem a ampliação da cidadania.

Segundo Paz (2009) “A gestão participativa para ser bem sucedida precisa estruturar-se em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo”.

Em decorrência das legislações e normas emanadas a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Comasv tem aprimorado sempre que necessário suas normativas. Um exemplo foi a alteração da lei de criação do Conselho em 2007, ao prevê a instituição das Comissões Locais de Assistência Social no âmbito dos territórios e a inclusão dos usuários da assistência social como representantes da sociedade civil na composição do Comasv. Para efeito desta reflexão, o termo usuário aqui referenciado tem como base a PNAS que os define como “[...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos [...]” (BRASIL, 2004, p. 33). Vale destacar que nos mandatos que antecederam a eleição realizada em 2007, era recorrente o fato de entidades prestadoras de serviços se auto representarem como representante dos usuários e assumirem o seu lugar sem tal delegação. Entendemos que a participação das entidades prestadoras de serviços nos conselhos é de suma importância e fundamental para o diálogo, mas destacamos aqui a valorização do protagonismo dos usuários que passam a se representar diretamente.

O protagonismo dos usuários nos espaços decisórios ainda é muito incipiente fato este resultante de um processo histórico marcado pela ausência de organização, onde são identificados na condição de beneficiários e assistidos nas diferentes ações desenvolvidas pela política que contribui

para uma situação de vulnerabilidade que os condiciona, conforme assevera Baquero (2007, p.140) “[...] a buscar canais clientelísticos para transmitir suas demandas, inibindo assim o fortalecimento de canais de representação política bem como a catalisação de formas alternativas de ação coletiva”. A representação do usuário enquanto sujeito de direitos, a interferência direta deste segmento nos rumos da política deve estar sustentada no movimento pela legitimação da assistência social como política pública.

No tocante a composição, número de integrantes e mandato do Comasv ressalta-se:

Criado pela Lei Municipal nº 4.384/96 revogada pela Lei nº 6.811/2007, o Conselho da Assistência Social (Comasv) é um órgão deliberativo, formado por 16 membros, sendo oito representantes do governo municipal e oito da sociedade civil. Desses oito, **três vagas são para os usuários, quatro para entidades e uma para trabalhadores da área de assistência social**. O mandato é de três anos e é permitida uma recondução. Os membros do Comasv são: **Poder Público:** secretarias municipais de Assistência Social; Cidadania e Direitos Humanos; Educação; Habitação; Fazenda; Saúde e Trabalho e Geração de Renda e representantes dos coordenadores locais do Cras.

Sociedade Civil: representantes dos usuários e/ou de organização de usuários; Organizações e entidades de Assistência Social; Organizações de Trabalhadores do Setor. (www.vitoria.es.gov.br).

A pesquisa realizada por Silva (2005) acerca da participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Assistência Social na Região Metropolitana no período de 1996-2004 aponta que a representatividade dos três segmentos da sociedade civil não está totalmente garantida nos Conselhos. As entidades assistenciais (81%) são as mais representadas nos Conselhos, e as com menor representação são as de usuários (12%) e de trabalhadores do setor (7%), indicando que há comprometimento da paridade entre os segmentos da sociedade civil, bem como a necessidade de investir na maior participação desses segmentos. Apesar dos avanços é preciso enfrentar questões cruciais constatadas como o comprometimento da paridade apontada pela autora nos três segmentos que compõe a sociedade civil nos conselhos - entidades de assistência social, trabalhadores do setor

e representantes dos usuários cuja base dessa situação esta na desigualdade de recursos, informações e organização destes segmentos e se constitui um desafio a ser enfrentado a medida que se avança na consolidação de um sistema descentralizado e participativo que prima pela participação social em seu processo decisório.

Quando pensamos em participação, que tipo de participação estamos abordando? Quais os desafios a serem enfrentados para se efetivar esta participação?

Entendemos que é pela participação que as pessoas ganham poder de decisão e de ação coletiva. De acordo com Valarelli (2007) a participação “[...] é um processo que carrega a possibilidade de devolver a palavra a quem não tinha voz nem era ouvido. Que tem o potencial de desenvolver a capacidade de tomar decisões a quem muitas vezes foi transformado num agente passivo de projetos e políticas, afirmando-os como sujeitos. Por isso, a participação, quando vivenciada nestes moldes, constitui-se num processo de construção e afirmação da cidadania”.

É importante ter em conta que a constituição da política pública de Assistência Social fundada na universalização dos direitos subverte relações seculares que, pela prática do assistencialismo e da caridade subalternizaram os “assistidos”. Substituir este legado histórico por sujeitos de direitos, conferindo-lhes protagonismo, constitui um movimento cercado de dificuldades. Foi-se constituindo, ao longo do tempo, uma identidade social subalterna que refere um frágil ou ausente poder de expressão e de decisão.

Os usuários da Assistência Social constituem um grupo heterogêneo que tem em comum a situação de pobreza. Pertencem a grupos discriminados, privados do acesso aos bens, serviços e riqueza da sociedade. Na maioria das vezes não usufruem dos mecanismos e sistemas de segurança social advindos do trabalho. Em geral tem pouco poder de pressão em face de sua condição de pobreza e da ausência de uma organização para interlocução com os poderes do Estado.

A situação de subalternidade dos segmentos que recorrem à Assistência Social é acentuada em função da histórica prática do favor e da tutela que marca este campo no Brasil e do quadro de carências imposto pela degradação das condições de vida. A luta cotidiana pela sobrevivência e o não acesso às informações dificultam a estas pessoas o reconhecimento de seus direitos.

Contraditoriamente, é este quadro de subalternidade que pode conter

um potencial para a recusa da manutenção desta situação. É necessário ter a presença dos próprios usuários nos espaços de discussão e deliberação da política e dos seus direitos. Assim, pensar no protagonismo dos usuários, exige considerá-lo enquanto ação política de pessoas e grupos dotados de capacidade para saber “[...] planejar e planejar-se, fazer e fazer-se oportunidade [...]” (DEMO, 2003). Todavia, o agir político não é tarefa fácil, obra do acaso, nem mera abstração. Segundo Castel (2005),

[...] Para poder projetar-se no futuro, é preciso dispor no presente de um mínimo de segurança. Por conseguinte, tratar sem ingenuidade como um indivíduo uma pessoa em dificuldade, é querer colocar à sua disposição apoios que lhe faltam para comporta-se como um indivíduo de plenos direitos. Apoios que não consistem apenas em recursos materiais ou em acompanhamento psicológico, mas também em direitos e em reconhecimento social necessários para assegurar as condições da independência (CASTEL, 2005, p. 78)

Os usuários, com presença organizada na Suas, são ainda minoritários em relação aos prestadores de serviços de assistência social e representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados ao grande número de usuários em atendimentos individuais. Entretanto, uma proposta para avançar neste sentido é o trabalho realizado com os grupos de usuários na rede de serviços socioassistenciais que pode ocorrer a partir de uma metodologia de educação popular, resgatando o conhecimento popular, a sua diversidade e a capacidade dos sujeitos coletivos de se organizarem, se mobilizarem, tendo os trabalhadores dos Cras, Creas e grupos diversos como assessores deste processo.

Neste contexto, é necessário estar atento ao desafio que se apresenta quando falamos de participação em sua aplicação no cotidiano, pois este termo pode guardar muitas possibilidades: “[...] o termo participação se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples expectador mais ou menos marginal a de protagonista de destaque.” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 888). Segundo estes autores a participação política pode ter três formas distintas: a presencial forma menos intensa e marginal; a participação ativa, na qual o sujeito desenvolve uma série de atividades a ele

delegadas de forma permanente; e a participação política, em que o sujeito contribui direta ou indiretamente para uma “decisão política”.

A partir da compreensão de que a participação local é metodologia estratégica para o fortalecimento do protagonismo do usuário bem como para a ampliação desta participação e identificação de suas reais necessidades, foram instituídas as Comissões Locais de Assistência Social (Clas) nos territórios da Política Municipal de Assistência Social.

2.1 A participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória (ES): fragilidades e fortalezas

Apesar da representação da sociedade civil, em especial os usuários das políticas sociais, nos espaços institucionalizados estar assegurada por lei, se constitui um grande desafio em nosso país, pois, conforme estabelecido em estudos e estimativas, apenas 15% da população brasileira é considerada sociedade organizada, ou seja, embora se registre crescimento dos movimentos sociais, é ainda uma porcentagem baixa se comparada com sociedades mais desenvolvidas.

Nos Conselhos de Assistência Social, a lei assegura a participação da sociedade civil entre o segmento dos usuários, dos trabalhadores do setor e das instituições prestadoras de serviços, apesar disso, o que observamos e diversos estudos apontam é que há uma baixa representação e porque não dizer, raras participações dos usuários, como representantes da sociedade civil nos Conselhos.

É comum observarmos nos conselhos a representação do segmento dos usuários sendo ocupada por entidades que se intitulam representante dos usuários, como se estes não fossem capacitados a fazê-lo. Assim sendo, quando pensamos na representação da sociedade civil no Conselho temos como desafio a inserção do “cidadão usuário” nos espaços coletivos de forma qualificada, ou seja, como sujeito capaz de participar ativamente, de movimentar e alterar o contexto social a partir do domínio de temas próprios da área da assistência social contribuindo efetivamente no debate e definição da política a partir da compreensão do sentido coletivo do direito, enfim, como protagonista.

A V Conferência Nacional realizada em 2005 colocou em pauta o debate sobre a inserção do “usuário” no espaço dos conselhos sendo objeto de discussões, reflexões e mobilizações nos estados e municípios.

Nesta direção contribui ainda com este debate a resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que regulamenta o entendimento acerca de **representantes de usuários e de organizações de usuários** da Assistência Social nos Conselhos.

Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal quando for o caso [...]

Esta iniciativa que prevê a inclusão de usuários no Conselho deflagrou um movimento de mobilização dos usuários e fez com que as unidades de serviços da assistência social, os coletivos territoriais e demais serviços da rede socioassistencial existentes em cada território buscassem metodologias que promovessem debate sobre o tema participação social, o que contribuiu substancialmente para qualificar a participação dos usuários no processo eleitoral dos membros da sociedade civil no Comasv, biênio 2007-2009 e triênio 2009/2012. Foram realizadas reuniões ampliadas e mobilizações com a presença de lideranças sociais, trabalhadores da assistência e usuários da política dos territórios dos Centros de Referência da Assistência Social, Cras e Centros de Referência Especializados da Assistência Social, Creas. Vale ressaltar que os territórios onde os Cras estão instalados são nossa referência para atuação junto aos usuários. Em 2007 existiam apenas cinco Cras no município, em 2009 existiam 10 Cras e atualmente são doze Cras instalados nos territórios.

A operacionalização destas ações se constituiu uma experiência pioneira e desafiadora a medida que nos deparamos com um número restrito de conselheiros para realização de uma ação desta abrangência. Dialogando com os usuários presentes identificamos os envolvidos nos movimentos sociais, associações e outras formas de participação popular, sendo assegurado aos presentes oportunidade de relatar estas experiências de participação. Nas falas registradas, percebe-se que existe o desejo, porém pouca vivência em processos de participação efetiva, o que fortalece a nossa crença de que é necessário investir neste segmento com informações de forma a incorporá-los ao Suas de forma democrática e sem artificialismo.

Durante o processo de habilitação de candidatura e eleição dos

usuários nos territórios presenciamos situações onde a manifestação do desejo de participação foi vencido por dificuldades sociais como ausência de letramento - pessoas analfabetas e semianalfabetas que não se consideravam aptas a pleitear este espaço de participação no Conselho. Houve ainda usuários que não mantiveram suas candidaturas, avaliando as dificuldades que teriam para se apropriar das informações necessárias para ocupar esta representação no Comasv. Nesse processo ficou nítida a necessidade de construir um processo de formação continuada dos usuários para que estes sejam investidos de conhecimento político e emancipação humana para que esta representação no conselho não se limite ao simbolismo da presença.

Cada território tem a sua especificidade, seus atores, suas relações, dinâmicas, cotidianas e potencialidades. Como dito, em 2007 início do processo de inclusão de usuários no conselho, existiam cinco Centros de Referência de Assistência Social no município e na oportunidade cada um destes territórios habilitaram três representantes de usuários, totalizando quinze candidatos que fizeram a defesa de sua candidatura na Assembleia Eleitoral que elegeu os membros da sociedade civil que compreende ainda as entidades de assistência social e os trabalhadores do setor. Foram eleitas seis usuárias conforme estabelecido em lei, sendo três conselheiras titulares e respectivas suplentes. Destas, apenas duas conselheiras participaram efetivamente das reuniões ordinárias, comissões temáticas, grupos de trabalho e demais atividades do Conselho. As demais participaram pontualmente de algumas reuniões ordinária sendo “frágil” esta participação.

Ao longo deste tempo temos buscado o empoderamento dos conselheiros através da garantia do acesso à participação em eventos diversos onde se debatem questões afins, assegurando o “vale social” para os deslocamentos necessários, promovendo formação continuada que ocorre a cada reunião das comissões temáticas, plenárias do Conselho e encontros estabelecidos especificamente com esta finalidade. Em 2009 com a ampliação dos Cras que passaram a ser dez, foi estabelecido o número de três candidatos a serem habilitados em cada território, totalizando trinta candidatos. Nessa gestão do conselho, biênio 2009 - 2012, a presidência foi exercida por representante da sociedade civil e, a partir de dezembro de 2010 por um usuário. Em 2012 com a ampliação dos Cras para doze não foi estabelecido um número de candidatos habilitados por território. Embora a iniciativa de não restringir o número de candidatos por território tivesse sido impulsionada pelo desejo de ampliar este número o mesmo não

aconteceu e obtivemos apenas seis candidatos no total. Acreditamos que um dos fatores que pode ter influenciado grandemente este número reduzido de candidatos ao processo eleitoral do Conselho triênio 2012-2015 foi a realização concomitante do processo eleitoral dos membros das Clas que envolveu um número significativo de usuários.

3 As Comissões Locais de Assistência Social

A constituição das Comissões Locais de Assistência Social está prevista na Lei nº 7485/2008, art. 7º e parágrafo único que define que “ [...] *as Comissões Locais de Assistência Social são instâncias de caráter consultivo, com função de sugerir diretrizes, articular, mobilizar, acompanhar e fiscalizar a implantação da política de assistência social nos respectivos territórios e terão o seu funcionamento normatizado por resoluções do Conselho de Assistência Social*”.

As Clas são estruturas permanentes, que se renovam a cada dois anos através de eleições locais, com natureza consultiva e composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, tem assegurado em sua composição a participação de profissionais de assistência social que atuam nas unidades de serviço da rede socioassistencial do território, lideranças comunitárias e usuários sem uma vinculação institucional com a municipalidade além de permitir a participação de outros atores externos.

No Município de Vitória as Comissões Locais de Assistência Social foram regulamentadas inicialmente pela resolução nº 026/2008 alterada pela Resolução nº 035/2011 que dispõe sobre a implementação, organização e funcionamento destas comissões. Com isto, temos assegurado através de lei e normativas a existência das Clas que permitem a ampliação da capilaridade social neste espaço participativo, com o desafio da inclusão de novos atores políticos e sociais que vocalizem as demandas sociais e tenham o potencial de produzir propostas voltadas para o bem comum a partir da especificidade de cada território e de intervir diretamente nos rumos da política de assistência social no município. Por se caracterizar como espaço de participação mais próximo da comunidade é onde as necessidades dos usuários podem ser manifestadas e, em tese, têm o potencial de se articular com os outros níveis de participação que são deliberativos da política de assistência social, no caso o Conselho Municipal de Assistência Social e as Conferências, realizando, desse modo, aproximações da democracia representativa com a democracia

direta vinculada às suas bases sociais.

Neste contexto, o papel do Conselho Municipal de Assistência Social também é revisto, pois deixa de atuar como uma instância “central”, cuja natureza e atribuições, faz com que grande parte do tempo de suas reuniões seja utilizado na execução de ações de caráter burocrático e passe a atuar numa perspectiva política descentralizada para o qual convergem as demandas e propostas debatidas em âmbito local e cuja articulação com os representados para compatibilização das demandas se torna essencial através do diálogo permanente. Estes *feedbacks* contribuem ainda para ampliação, nas Clas e no próprio Conselho, da compreensão sobre o conteúdo da política, o orçamento, os direitos socioassistenciais assegurados e os mecanismos para ter acesso a estes direitos.

Uma das possibilidades que vem sendo debatida no Comasv é a definição de um conselheiro de referência para acompanhar, quando necessário e/ou convidado, as reuniões das Comissões Locais. Acreditamos que esta aproximação permitirá avaliar se os serviços ofertados no território têm atendido as demandas da população, bem como o impacto que estas ações têm sobre a qualidade de vida da população naquele local, buscando a partir deste conhecimento, alternativas de superação dos problemas e fragilidades do território, elaboração de proposições para o aprimoramento da gestão da política. Esta aproximação pode contribuir e influenciar na escolha das ações prioritárias e decisões a serem tomadas pelo Conselho Municipal no que se refere a sua função precípua que é a de definir as prioridades da Política de Assistência no município.

As Comissões Locais de Assistência Social por sua natureza se caracterizam como espaços menos burocratizados que os Conselhos o que favorece a construção de uma dinâmica própria que se ajuste aos seus membros bem como a ampliação das discussões e debates a partir do reconhecimento do seu território. Nesta perspectiva, faz-se necessário não perder de vista a dimensão educativa deste processo, o exercício da reflexão sobre as ações realizadas, o aprender com os erros e a avaliação das potencialidades de cada um dos atores envolvidos.

É fundamental que estas comissões reconheçam e identifiquem no seu território:

- Os canais de acessos aos direitos: serviços existentes (públicos e privados), espaços públicos de uso comum;
- Principais conflitos e interesses presentes no território (disputa

pelo território-capital, governo, política, tráfico, etc.);

- Principais dificuldades coletivas encontradas para a organização política no território (disputar os interesses mais amplos em prol de todos)
- Principais mudanças na sociedade, cidade que impactam no território e como os moradores estão enfrentando tais mudanças;
- Principais experiências de práticas sociais de fortalecimento do território em seu sentido de vida coletiva e de sociabilidade e os desafios para as Clas na realização do seu trabalho no território.

Por ser uma experiência ainda embrionária, este é o segundo mandato destas Comissões, sendo seus membros empossados em maio de 2012, ainda nos deparamos com diversas questões, para os quais se pretende engendrar alguns olhares. Um primeiro é a própria questão da representação do usuário enquanto sujeito de direitos, a interferência direta deste segmento nos rumos da política deve estar sustentada no movimento pela legitimação da assistência social como política pública e cabe ao trabalhador do Suas intervir nesta realidade no cotidiano de seu trabalho e na sua atuação nas Clas.

O protagonismo dos usuários nos espaços decisórios ainda é muito incipiente fato este resultante de um processo histórico marcado pela ausência de organização, onde são identificados na condição de beneficiários e assistidos nas diferentes ações desenvolvidas pela política que contribui para uma situação de vulnerabilidade que os condiciona, conforme assevera Baquero (2007, p.140) “[...] a buscar canais clientelísticos para transmitir suas demandas, inibindo assim o fortalecimento de canais de representação política bem como a catalisação de formas alternativas de ação coletiva”.

Como afirma Sposati (2009, p. 48) “Estamos fazendo uma travessia na Assistência Social: de ações sociais eventuais para política pública constituída por serviços continuados; de ações isoladas para a centralidade do dever de Estado como agente executivo, regulador e de defesa de direitos; e de reconhecimento do “pobre” e “carente” como cidadão com direito a ter direitos.”

Nesta perspectiva, as Comissões Locais de Assistência Social podem se constituir como estratégia capaz de promover flexões em nossa recente e ainda precária experiência de gestão pública sob o signo de democracia participativa. Não há dúvida de que a existência de Comissões Locais tem um significado social e político muito importante onde temos muitos desafios e dificuldades a serem superadas, tais como: conselheiros e membros de

comissões locais que participam de vários conselhos, espaços nas comissões que não conseguem ser preenchidos e principalmente a expectativa de soluções imediatas para os problemas que se apresentam o que muitas vezes contribui para a desistência de participação de alguns destes atores.

Das seis Conferências Municipais realizadas em Vitória estudou-se os Relatórios de três delas, podendo-se perceber propostas para a criação dos Conselhos Locais nas três últimas, evidenciando a importância das discussões no âmbito local sobre a política de Assistência Social, além do papel fundamental da comunidade em levantar informações necessárias para o planejamento e implementação desta política no município a partir das particularidades do território.

O funcionamento e fortalecimento das Comissões Locais contribui para a ampliação da democracia de massa que defende a proposta de política social sob a cultura do público, da democratização da gestão, do controle social das políticas públicas, do orçamento participativo, da universalização do acesso, da descentralização e do financiamento efetivo, se constituindo um espaço de construção e fortalecimento da política de assistência social estreitando o fosso cultural que fere a cultura política elitista e centralizadora que prevaleceu nos últimos anos, abriu-se entre os membros do poder público que planejam e executam as políticas sociais e os seus usuários.

O funcionamento efetivo das Comissões Locais de Assistência Social nos territórios tem o potencial de fortalecer o Suas através da participação ativa, mas esta participação para ser o que os autores Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) qualificam de participação ativa, ainda requer apoio por parte do Conselho Municipal, das coordenações das unidades de serviços, das entidades que integram a rede socioassistencial, dos trabalhadores do Suas, dentre outros e um governo onde a gestão democrática e a participação social seja reconhecida como método de governo.

As capacitações sobre o papel do Controle Social e sobre temas estruturantes do Suas (legislação, orçamento, relatórios de gestão e rotinas burocráticas) é uma necessidade, tanto para os Comissões Locais, quanto para os Conselhos Municipais. Estas capacitações dos atuais conselheiros e pessoas que podem vir a ser conselheiros devem ocorrer de forma continuada e planejada. Neste sentido temos buscado realizá-las em parceria com o órgão gestor e a Universidade Federal (Ufes).

Temos um grande desafio que é o de romper com a hegemonia do pensamento direcionado para as necessidades particulares que tem jogado

contra todas as referências de organização da vida comunitária baseadas nas necessidades e interesses coletivos que tem caracterizado a política de assistência social. A assistência social tem que buscar espaço no coletivo, ganhar o sentido de política pública de direito e apontar para questões mais coletivas em seus serviços, programas e benefícios. É nesta conjuntura e no sentido de dar uma nova direção ao trabalho que os Conselhos Locais estão se estruturando.

Durante este curto período de funcionamento das Clas identificou-se alguns fatores que precisam ser analisadas em via de soluções e que fragilizam este trabalho voltado para o coletivo: a dificuldade de conciliar os horários para realização das reuniões e capacitações de forma a atender o maior número de envolvidos; integrantes vinculados a partidos políticos atuando de forma corporativa em detrimento do bem comum; pouca participação do trabalhador do Suas como agente político comprometido com o fortalecimento destes canais de participação e democracia, dentre outros. Dar respostas a estas questões é ainda um horizonte, uma busca e não um fato. Apesar das constatações as Comissões Locais podem representar a criação de possibilidades inéditas de emergência de novos atores, na esteira do processo mais geral que se desenvolve nas demais esferas públicas.

Considerações finais

Gerir sistemas públicos como o da assistência social com a participação da sociedade, apresenta-se como um desafio para a cultura política brasileira. A gestão participativa para ser bem sucedida precisa estruturar-se em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo. Envolver a sociedade civil em assuntos de interesses público, fortalecendo vínculos de integração social, estimulando comportamentos cooperativos que facultam o exercício do controle social.

Considerando que a participação não é um fenômeno isolado e que a intensidade de participação em determinados espaços vai se estabelecer a partir da construção das relações sociais entre os sujeitos

e de sua conscientização enquanto sujeito de direitos. A conquista da participação na formulação, fiscalização, da política de assistência social está garantida legalmente. Cabe a nós membros da sociedade, lutar pela efetivação deste direito a participação.

Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários (BRASIL, 2004, pg. 46).

Enfim, os desafios existem e são muitos, porém não significa a impossibilidade de ações protagônicas no exercício do controle social, acreditamos e investimos neste processo que busca ampliar e fortalecer os canais de participação política e social no Município de Vitória, considerando a dimensão pedagógica e formativa do nosso papel enquanto atores fundamentais na formação política dos usuários e como afirma Paulo Freire (1996) acreditamos que “É preciso compreender o presente não apenas como presente de limitações, mas como presente de possibilidades”.

Referências

BAQUERO, Marcelo. **Democracia e desigualdade na América Latina: novas perspectivas**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **CapacitaSuas, Volume 3: Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008. 120 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, dez. 2004.

COHN, Amélia. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1988. p. 143-192.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

PEDRINI, Dalila Maria; PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. O controle Social na assistência social. In: **CADERNOS de Estudos: textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social: Suas Plano 10**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e esfera pública**: os conselhos no exercício do controle social. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, J. A. F. **Sociedade Civil e Conselhos de Assistência Social**: contradição entre o adensamento e o esvaziamento da participação. 2005. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Sociais da Faculdade de Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Unesco, 2009.

VALARELLI, Leandro Lamas. **Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos**. Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 17 maio 2007. Não paginado.

Sobre os autores

Ana Maria Petronetto Serpa

Assistente Social, Secretária de Assistência Social de Vitória 2005-2012; Professora do Curso de Serviço Social da Escola de Medicina da Santa Casa de Misericórdia (Emescam).

Anailza Perini de Carvalho

Assistente Social, Mestre em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e Assistente Social da Prefeitura Municipal de Vitória (ES).

Andrea Cristina Quirino

Assistente Social formada pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Atua no Programa Família Acolhedora da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Vitória (ES).

Alexandre Cardoso Aranzedo

Psicólogo, Doutor em Psicologia pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Professor da Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo

Clarice Machado Imperial Girelli

Assistente Social, Especialista em Gestão da Qualidade pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Coordenadora de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória (ES).

Cássia Nunes Rodrigues

Discente de Psicologia, estagiária do Programa Família Acolhedora.

Danielle Freitas Rangel

Estudante de Serviço Social, graduanda pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Estagiária de Serviço Social na Coordenação de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória (ES).

Edsley Alves de Farias

Engenheiro Elétrico, graduado pela Minas Instituto de Tecnologia de Governador Valadares. Especialista em Análise de Sistemas pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Analista de Sistemas na Coordenação de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória (ES).

Eliana Moreira N. Garcia

Assistente Social, Mestre em Políticas Sociais pela Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Assessora do Serviço de Acolhimento Institucional da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Vitória, Professora do Curso de Serviço Social da Escola de Medicina da Santa Casa de Misericórdia (Emescam).

Eugênia Célia Raizer

Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Subsecretária da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Vitória, em 2012, Professora do Mestrado de Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

Fabíola Barbosa da Silva

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Especialista em Administração Hospitalar (Unaerp-Ribeirão Preto). Coordenadora do Creas Vitória (ES).

Fernanda de Carvalho Ferreira

Psicóloga, Pós-graduada em Transtorno Mental e Atenção Psicossocial. Coordenadora dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes da Prefeitura de Vitória (ES).

Fernanda Alves dos Santos

Discente em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

Gerusa Ster Vieira da Silva Narciso

Especialista MBA em Gestão de Políticas Públicas. Pedagoga e Secretária Executiva do Conselho Municipal Assistência Social de Vitória (Comasv).

Graziella Almeida Lorentz

Psicóloga, graduada pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Psicóloga na Coordenação de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória (ES).

Ingrid Mischiatte Taufner

Assistente Social, aluna do Mestrado em Política Social, do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e ex-servidora pública municipal atuante na Secretaria Municipal de Assistência Social no período de julho de 2008 a janeiro de 2012.

Izildo Corrêa Leite

Doutor em Sociologia (UNESP/Campus de Araraquara), Mestre em Sociologia (Unicamp) e Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e orientador da pesquisa.

Júnia de Meira Vieira

Discente de Serviço Social, estagiária do Programa Família Acolhedora.

Helena Marfisa Ventrin

Assistente social, Gerente de Proteção Social de Média Complexidade da Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória, Professora da Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia.

Lívia Dias Pereira

Bacharel em Serviço Social pela Escola de Medicina da Santa Casa de Misericórdia (Emescam).

Luizane Guedes Mateus

Psicóloga, Doutora em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense – (UFF). Coordenadora do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – Território Continental.

Mirella Loterio Siqueira

Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de

Juiz de Fora (UFJF), Coordenadora de Acolhimento Familiar da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Vitória (ES).

Priscila Santos da Silva

Assistente Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Pós Graduada em Políticas Sociais, Gestão e Controle Social pela Escola de Medicina da Santa Casa de Misericórdia (Emescam) e em Atenção Psicossocial na Saúde Mental (Fafia). Atua no Programa Família Acolhedora da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Vitória (ES).

Rosangela Dias Oliveira da Paz

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Professora do Curso de Graduação e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP.

Valeska Campos Tristão

Psicóloga, Mestranda em Psicologia Institucional pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Atua no Programa Família Acolhedora da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Vitória (ES).

Wayne Barbosa dos Santos da Costa

Pedagoga, Pós-graduada em Pedagogia nas Organizações. Assessora Pedagógica e Técnica de Referência do Projeto Caminhando Juntos (Cajun) unidades da Grande São Pedro, Fundação Fé e Alegria Brasil - Unidade Espírito Santo.



ISBN 978-85-85915-60-5



9 788585 915605