

Danielle Cristina de Araujo Barbosa

**O DESAFIO DA INTERVENÇÃO SOCIAL COM FAMÍLIAS VULNERÁVEIS:
análise do Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa**

Belo Horizonte

2017

Danielle Cristina de Araujo Barbosa

**O DESAFIO DA INTERVENÇÃO SOCIAL COM FAMÍLIAS VULNERÁVEIS:
análise do Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Belo Horizonte

2017

Danielle Cristina de Araujo Barbosa

**O DESAFIO DE DESENVOLVER ESTRATÉGIAS COM FAMÍLIAS
VULNERÁVEIS: Uma análise do Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Aprovada na Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Carla Bronzo Ladeira, Orientadora, Fundação João Pinheiro.

Prof. Marcos Assis dos Anjos, Avaliador, Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte, 24 de abril de 2017.

AGRADECIMENTO

Agradeço à (s),

Deus pela vida acima de tudo.

À minha orientadora, Carla Bronzo, pelos encontros que produziram aprendizado, valorização e confiança. Sua generosidade e energia foram fundamentais para esta trajetória.

Aos professores, em especial, à Carolina Portugal, Renato Somberg, Ana Luiza, Marcus Vinícius, Marcos Assis e aos meus colegas.

à Audrey, minha querida amiga, nossa amizade floresceu de um jeito natural e espontâneo. Meu sentimento de gratidão pelo suporte constante nesse caminho, às vezes, tortuoso.

às minhas amigas do trabalho, Wânia, Shirly e Fernanda pelo convívio diário.

Minha amada irmã e mãe pelo carinho e compreensão, mesmo nos momentos ausentes.

Ao Henrique, em especial, além de marido e amigo, o primeiro a me incentivar e apoiar nessa nova caminhada que espero que seja apenas o início.

RESUMO

A presente monografia tem como objeto a experiência do Projeto Municipal Família Cidadã no CRAS Santa Rosa, em Belo Horizonte. A partir dos estudos e análise dos dados e informações, o presente trabalho busca compreender o desenvolvimento do projeto e as estratégias utilizadas junto às famílias em situação de vulnerabilidade social. A pesquisa busca identificar tanto o perfil de vulnerabilidade das famílias quanto à intervenção que foi realizada, tendo como parâmetro os objetivos e diretrizes do Projeto bem como as estratégias colaborativas de intervenção com famílias vulneráveis. Dessa maneira, a pesquisa pretende contribuir para maior clareza do conteúdo estudado bem como seu fortalecimento, tendo em vista os grandes desafios da intervenção com famílias vulneráveis.

Palavras-chave: vulnerabilidade social; CRAS; acompanhamento familiar; intervenção colaborativa; Projeto Municipal Família Cidadã.

ABSTRACT

The present monograph aims at the experience of the Municipal Citizen Family Project at CRAS Santa Rosa, in Belo Horizonte. From the studies and analysis of data and information, the present work seeks to understand the development of the project and the strategies used with families in a situation of social vulnerability. The research seeks to identify both the vulnerability profile of the families and the intervention that was carried out, having as a parameter the objectives and guidelines of the Project as well as the collaborative strategies of intervention with vulnerable families. In this way, the research intends to contribute to greater clarity of the studied content as well as its strengthening, in view of the great challenges of the intervention with vulnerable families.

Palavras-chave: social vulnerability; CRAS, family accompaniment; collaborative intervention; Família Cidadã.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Total das vulnerabilidades das 61 famílias.....	56
GRÁFICO 2 – Índice de vulnerabilidades relacionais	57
GRÁFICO 3 – Índice de vulnerabilidades por ciclo de vida, dependência e deficiência	58
GRÁFICO 4 – Índice de vulnerabilidade educacional.....	59
GRÁFICO 5 – Índice de vulnerabilidades materiais.....	59
GRÁFICO 6 – Índice de vulnerabilidades de emprego e qualificação profissional	60
GRÁFICO 7 – Índice de vulnerabilidades das condições habitacionais.....	60
GRÁFICO 8 - Índice de vulnerabilidade de saúde.....	61
GRÁFICO 9 – Índice de vulnerabilidades de acesso a serviços e documentação civil	62

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Quadro de vulnerabilidade das 61 famílias	81
QUADRO 2 - Perfil de vulnerabilidade das 3 famílias selecionadas.....	83

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Quantitativo das vulnerabilidades das famílias	85
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAC - Centro de Apoio Comunitário

CADÚNICO - Cadastro Único

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FJP - Fundação João Pinheiro

GEIMA - Gerência de Informação Monitoramento e Avaliação

GERPS - Gerência de Políticas Sociais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDF - Índice de Desenvolvimento Familiar

IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana

IVS - Índice de Vulnerabilidade à Saúde

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB - Norma Operacional Básica

PAF - Plano de Ação Familiar

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

SCFV - Serviço de Convivência de Fortalecimento de Vínculos

SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SMAAS - Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SMPS - Secretaria Municipal de Políticas Sociais

SUAS - Serviço Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 VULNERABILIDADE SOCIAL, ATIVOS E ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE	16
2 ESTRATÉGIAS COM FAMÍLIAS VULNERÁVEIS NO CAMPO DE INCERTEZA	30
2.1 Políticas sociais: padronização, interação e as tecnologias brandas	30
2.2 Estratégias colaborativas para trabalhar com famílias vulneráveis	34
3 PROJETO FAMÍLIA CIDADÃ COMO ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS	41
3.1 O contexto social no qual o CRAS opera e o CRAS Santa Rosa.....	47
3.2 Experiência do Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa	49
4. O RETRATO DAS VULNERABILIDADES DAS FAMÍLIAS SELECIONADAS ...	54
4.1 A lupa nas três famílias acompanhadas	62
4.1.1 Família da Sandra	63
4.1.2 Família da Joana	69
4.1.3 Família da Maria.....	72
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIA.....	79
APÊNDICE.....	81

INTRODUÇÃO

Com o advento do Decreto 14.878, de 02 de abril de 2012, o Projeto Municipal Família Cidadã - BH Sem Miséria ficou instituído a promover ações integradas que favorecessem a inserção e permanência, na rede de serviços das políticas públicas, de famílias em situação de alta vulnerabilidade social no Município, em consonância com as diretrizes do Plano Brasil sem Miséria, determinado pelo Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011.

Neste contexto, o Projeto Municipal Família Cidadã – BH Sem Miséria surgiu com o objetivo de inclusão social de famílias em maior situação de vulnerabilidade social no território. Dessa forma, buscou analisar as ações empreendidas pelo Projeto referido, a partir da atuação dos atores envolvidos, técnicos executores, famílias acompanhadas, gestores locais.

Por isso, a monografia se estruturou em torno das perguntas: como o Projeto vem sendo executado? Quais são os principais elementos presentes no cotidiano de implementação do Projeto que influenciam a intervenção? A intervenção foi uma abordagem tradicional ou colaborativa? O acompanhamento realizado encontra-se articulado com os objetivos propostos no Plano de Ação Familiar - PAF?

A relevância em evidenciar a implantação do projeto e sua sinergia ou não entre o programado e o executado bem como a análise das ações empreendidas no projeto a partir da atuação dos técnicos ratificam a necessidade de ampliação em torno do desafio da intervenção social. Acrescenta-se que a análise dos processos de implantação e implementação dos projetos sociais tem sido incipiente apesar de sua proeminência.

A busca por compreender melhor o cenário complexo da intervenção social com famílias em situação de vulnerabilidade é também motivada pela trajetória profissional da pesquisadora, uma vez que ela se encontra inserida no nível local de execução, CRAS Santa Rosa, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Logo, atua diretamente com Projeto em questão. Portanto, esse envolvimento presente no cotidiano de trabalho, corrobora o interesse em traduzir os desafios da intervenção social com as famílias vulneráveis.

Nesta pesquisa foi utilizada a metodologia quantitativa e qualitativa. No intuito de tentar interpretar um pouco da complexidade da realidade social foram selecionadas 03 famílias no universo das 61 acompanhadas para o estudo de caso. Vale ressaltar que não foi uma seleção aleatória e sim dentro de dois critérios concomitantes: as famílias com maior índice de vulnerabilidade e com a presença da vulnerabilidade relacional. Esta vulnerabilidade consta como critério justamente por ser menos tangível.

O trabalho de campo foi autorizado pela Gerência de Proteção Social Básica - GPSOB, órgão subordinado à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS e responsável pela coordenação dos CRAS, no início de 2017.

A estrutura da monografia encontra-se organizada em quatro capítulos. O capítulo um versa sobre o embasamento teórico da pesquisa. Sendo relevante destacar o conceito de vulnerabilidade social, expressão muito difundida nas políticas sociais, da importância do acionamento de ativos nas famílias acompanhadas bem como a existência de estrutura de oportunidade para essas famílias. Essas e outras características discutidas ao longo do capítulo acabam por compor um cenário de especificidades para análise do processo de intervenção social.

O capítulo dois aborda o campo das políticas voltadas para famílias vulneráveis, identificando os constrangimentos dados pela natureza da intervenção (multiplicidade de interesses e atores; ambiguidade de objetivos; tecnologias brandas de intervenção; discricionariedade do executor da política). Para além dessa aproximação, o capítulo explana a concepção de intervenção colaborativa para e com as famílias em situação socialmente vulnerável, a partir do trabalho de pesquisadoras da Universidade de Aveiro.

O capítulo três trata sobre o surgimento do Projeto Municipal Família Cidadã dentro do escopo do Programa BH Cidadania bem como os seus desdobramentos no cenário da proteção social básica. Discorre também sobre o processo de implantação do projeto no CRAS Santa Rosa.

O capítulo quatro apresenta a vulnerabilidade das famílias atendidas no projeto bem como as intervenções realizadas para um conjunto de famílias selecionadas. Os dados

foram extraídos de fontes secundárias, sobretudo. O estudo foi baseado em uma abordagem qualitativa e foram utilizadas fontes de pesquisa variadas tais como a pesquisa documental assim como os registros disponíveis no Sistema de Informação das Políticas Sociais – SIGPS, além do estudo de caso.

Nas considerações finais constam as principais questões apreendidas no decorrer da pesquisa bem como apontamento de aspectos importantes que poderão ser objeto de futuras investigações.

1 VULNERABILIDADE SOCIAL, ATIVOS E ESTRUTURA DE OPORTUNIDADE

Esse capítulo tem como objetivo discutir o referencial teórico que embasa a reflexão dessa monografia e está subdividido em dois tópicos. O primeiro aponta algumas considerações sobre os elementos que constituem o conceito de pobreza e vulnerabilidade social. No segundo amplia-se a discussão em torno desses conceitos.

1.1 Vulnerabilidade social e pobreza: proximidades e distâncias

O tema vulnerabilidade social insere-se no campo de conhecimento sobre a pobreza, possibilitando uma compreensão mais diversificada da realidade ao identificar, de forma mais clara, as múltiplas causas e as diversas maneiras em que indivíduos e famílias vivem e enfrentam condições de privações múltiplas.

A origem do conceito de vulnerabilidade social é oriunda do período do pós-guerra quando os estudos sobre grandes catástrofes e desastres naturais incorporaram à análise a capacidade de resposta de indivíduos. No intuito de buscar outras dimensões para entender a emaranhada rede de relações humana-físico-sociais que existe no âmago dos grandes desastres a pesquisa foi para além do aspecto biofísico do fenômeno.

No decorrer dos anos, a sua terminologia foi sendo constituída por concepções e dimensões diversas relacionadas à área da saúde, economia, ambiental, direitos, dentre outros. Na saúde, a vulnerabilidade refere-se a questões epidemiológicas que abarcam grupos sociais e comportamentos de risco. Na economia, relaciona-se às variáveis de renda e consumo bem como as condições gerais da pobreza. Na sociologia há a ampliação do conceito de vulnerabilidade, que incluem capacidades, perspectivas de trabalho, subsistência e condições de vida. (DI GIOVANI, 2013).

Nos anos 1990, com o agravamento da pobreza e da desigualdade social, na região Latino-americana, somada aos escassos resultados adquiridos com os enfoques centrados nos aspectos econômicos, foi fomentado um intenso debate sobre a necessidade de um conceito mais amplo e dinâmico para lidar com a pobreza. Desde então, a expressão vulnerabilidade social tem sido difundida recorrentemente no campo das políticas sociais.

Rodriguez (2000) aponta que a noção de vulnerabilidade permite aproximações mais dinâmicas, sob as quais se tornam factíveis antecipações de riscos, de danos e de imobilidade, assim como possibilita maximizar processos de adequação perante essas situações. Com isso, esta noção pode abarcar indivíduos, grupos pequenos, comunidades, e até nações com um todo.

Mas, vale elucidar que as famílias pobres não são, necessariamente, vulneráveis, e, da mesma forma, que nem todas as famílias vulneráveis são pobres. “Seguramente, a pobreza agrava as vulnerabilidades, os riscos e as fragilidades, mas não significa que todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existam por causa da pobreza.” (SPOSATI, 2009, p.28).

No mesmo sentido, Katzman e Filgueira (1999) também conceituam que vulnerabilidade não é o mesmo que pobreza e que similarmente ela pode estar abarcada na vulnerabilidade. Assim, o autor também diferencia a pobreza de vulnerabilidade. Ele destaca que a primeira refere-se a uma situação de carência efetiva e real enquanto a vulnerabilidade é transferida para o condicionante, ao projetar no futuro a possibilidade de padecer a partir de certas debilidades que se encontram no presente.

Moser (1997) também contribui para formular o conceito ao apontar que, apesar de comumente as pessoas mais pobres serem as mais vulneráveis, vulnerabilidade não deve ser usada como sinônimo de pobreza. As medidas de pobreza são geralmente estáticas, fixas no tempo, diferente da vulnerabilidade, que é uma referência mais ativa, ao refletir as dinâmicas e movimentos de entrada e saída da pobreza.

Desta forma, pode-se apreender que a pobreza não tem o mesmo significado de vulnerabilidade e que a recíproca também seja verdadeira. Neste sentido, a pobreza é identificada como parte e não como fator determinante para a vulnerabilidade.

Segundo Bronzo (2009) é importante uma análise conceitual, uma vez que cada enfoque sobre a pobreza possui uma percepção diferente. Visões diversificadas sobre pobreza desencadeiam diferentes maneiras de mensuração (ou de identificação das pessoas ou famílias

consideradas pobres) e também, conseqüentemente, a respostas diferentes quanto às políticas e estratégias de intervenção a serem desenvolvidas. As políticas e os programas inserem-se nesse campo como elementos que podem fortalecer a capacidade de resposta das famílias e de seus membros, a reduzir-lhes a vulnerabilidade, sendo parte da estrutura de oportunidades que envolvem a produção e o uso dos ativos por parte de famílias e indivíduos.

Ela ainda ressalta que os modelos mais tradicionais focam nos resultados, como a abordagem monetária da pobreza e a perspectiva das necessidades básicas insatisfeitas. Já a visão que se baseia no conceito de vulnerabilidade orienta-se para os processos, uma vez que analisa as estratégias que as famílias utilizam para lidar com os riscos e a queda de bem-estar.

No enfoque da vulnerabilidade, portanto, a vulnerabilidade relaciona-se, por um lado, com a suscetibilidade ao risco e, por outro, com a disponibilidade de resposta (material e simbólica) que indivíduos, famílias possuem diante do risco iminente e sua realização. (BRONZO, 2005).

Sob essa ótica, a concepção de risco está atrelada a situações que podem ser prejudiciais ao bem estar dos cidadãos, sendo que qualquer pessoa está sujeita a esses agravos, sejam esses riscos naturais ou provocados pelos seres humanos. Os riscos são universais, imprevisíveis e imponderáveis. Em outras palavras, todos estão independentemente da situação socioeconômica, de alguma forma, vulneráveis e expostos.

Contudo, os pobres podem ser mais afetados pelos riscos. Isso porque eles, em sua grande maioria, residem em lugares vulneráveis reconhecidos pela dificuldade de acesso a condições habitacionais, sanitárias, educacionais, com baixa oferta de trabalho, precários espaços de participação, convívio, lazer, cultura e acesso diferencial à informação e às oportunidades.

Desta forma, as condições de fragilidade e desproteção, quando associadas a um entorno instável (riscos) e a uma falta de resposta (desamparo) por parte do Estado, podem resultar no deterioro do bem-estar de indivíduos e famílias. Esta exposição ao risco, somada às debilidades internas, entorpecem a ação dos sujeitos e obstrui a possibilidade de

elaboração de estratégias para superar a situação de dificuldade que lhe é imposta. (KATZMAN; FILGUEIRA, 1999).

No marco teórico usado nesta monografia, é importante evidenciar que, no cerne do debate em torno do binômio vulnerabilidade - risco tem-se a noção dos “ativos”. A posse de ativos (humanos, físicos, financeiros e sociais, a depender do enfoque de vulnerabilidade adotado) bem como as estratégias para mobilizá-los (uso dos ativos, ou estratégias de respostas) determina a maneira com a qual as famílias se relacionam com os riscos, as oportunidades no seu entorno assim como enfrentam as condições de vulnerabilidade.

Desta maneira, para efeitos desta análise, a vulnerabilidade refere-se à posse, ao domínio e à mobilização dos recursos materiais e simbólicos que possibilitam às famílias o enfrentamento de suas condições de vida associadas às múltiplas privações. O enfoque da vulnerabilidade visa, em síntese, compreender e conceituar a formação, o uso e a reprodução dos ativos sociais (FILGUEIRA, 2001).

Conforme Moser (1997), considerar vulnerabilidade implica identificar não somente as ameaças como também a resiliência às situações negativas e a capacidade de resposta às oportunidades geradas pelo entorno. A autora configura os meios de resistência como os ativos e “entitlements” que podem ser individuais, familiares ou comunitários. A palavra “entitlements” pode ser compreendida como um conjunto de pacotes de bens que podem ser obtidos através do uso de canais legais de aquisição, facultados a esta pessoa. Quanto maior o leque de ativos que as pessoas possuem e quanto maior a sua capacidade de mobilizá-los, menos estarão sujeitas à insegurança social.

Contudo, a autora observa que, para as famílias conseguirem resistir (capacidade de resiliência) aos choques e às ameaças externas, reduzindo assim sua vulnerabilidade, elas precisam tanto dos “ativos iniciais” quanto de sua habilidade para converter tais ativos em renda, comida e outros itens materiais de satisfação de necessidades. Neste sentido, ela identifica dois padrões de transformação de ativos: um voltado à intensificação das estratégias existentes e, outro, ao desenvolvimento de novas e/ou diversificação das estratégias.

Kaztman e Filgueira (1999) evidenciam que as produções de Moser sobre a relação entre ativos e vulnerabilidade foram de fundamental importância, pois permitiu diagnosticar e analisar as estratégias das famílias diante das adversidades e eventos negativos (chamados “choques”). Além de possibilitar também conhecer como se produzem os ativos das famílias, o seu foco reside em analisar o uso destes ativos, ou as estratégias de resposta de indivíduos e famílias, que permite ver como os ativos são protegidos, acumulados, investidos e como se articulam uns com os outros. No entanto, assinalam as limitações do enfoque, na medida em que ele não considera o papel substancial do contexto econômico, político e social que estabelece as possibilidades de se obter e acumular ativos.

Moser, após duas décadas de uma profunda discussão e ampliação de suas análises, reformulou o marco de ativos - vulnerabilidade, o qual foi marcado pelo robustecimento do corpo teórico no campo dos ativos. Ela passou a denominá-lo de “acumulação de ativos”. Nesta perspectiva, a autora passou a correlacionar os diferentes graus de acumulação dos ativos com as características dos membros das famílias e seus respectivos níveis de pobreza. Ela incluiu o papel do contexto, ou seja, dos determinantes econômicos e políticos dos processos de acumulação e consequente distribuição de recursos materiais e de poder. O seu estudo reconheceu os ativos num contexto de relações sociais conflituosas. Assim, ela passou a considerar que os processos sociais, as estruturas e as relações de poder medeiam o acesso a ativos e a acumulação do seu valor.

1.2 A teoria AVEO – Ativos, Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades

A evolução das análises desencadeou a teoria AVEO: Ativos, Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades (este último elemento corresponde à agregação proposta ao enfoque original de Moser) desenvolvida por Kaztman, Filgueira, Moser e outros pensadores no final dos anos 1990. O marco analítico associado ao paradigma AVEO emerge no intuito de proporcionar um corpo sistemático de conceitos e relações que elucidem o fenômeno da pobreza. Os recursos com os quais os membros da família possuem e se relacionam para enfrentar as adversidades externas, mas acrescido do elemento do contexto, denominado como estrutura de oportunidade.

Nota-se que os três pilares que constituem a AVEO – Ativos, Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades - são indissociáveis como marco explicativo da pobreza, visto

que representam de fato uma macro categoria de análise, composta de três outras categorias imbricadas e inter-relacionadas. Dentro desta perspectiva, torna-se imprescindível conhecer e compreender as dinâmicas sociais existentes para melhorar as capacidades das políticas sociais, tornando-as mais viáveis e eficientes do ponto de vista da atuação pública.

Nesse sentido, pode-se compreender que aos ativos também se associa a noção de “capacidade de resposta” diante de ameaças e riscos. A análise da vulnerabilidade aloca a centralidade na quantidade, qualidade e diversidade dos tipos de recursos ou ativos, que podem ser mobilizados para enfrentar a variação do entorno. A capacidade de resposta (alta, média ou baixa) das famílias perante os desafios são traduzidas em sensações (com diferentes gradações), de fragilidade e insegurança. Quanto à classificação dos ativos, há uma variedade entre as propostas dos principais autores; alguns se convergem, outros nem tanto.

Moser (2010) classifica os ativos em cinco categorias: capital físico (como sendo um conjunto de infraestrutura, maquinaria e outros recursos produtivos que pode ser tanto individual quanto do setor de negócios ou do país); capital financeiro como recurso financeiro que dispõem as pessoas (crédito, poupança, subsídios); capital humano como educação, saúde e nutrição (sendo que o estado de saúde determina a capacidade para o trabalho e a educação determina as taxas do trabalho); capital social como algo intangível, definido como as regras, normas, obrigações, reciprocidade e confiança inseridas nas relações e estruturas sociais e nos arranjos institucionais; e por fim, o capital natural entendido como estoque de ativos ambientalmente disponíveis para as pessoas, como água, floresta, ar, solo.

Kaztman e Filgeira (1999) propõe uma classificação constituída por três tipos de ativos básicos: capital físico – distinguido entre capital financeiro (poupança, crédito, rendas) e infraestrutura (moradia, animais, máquinas, meios de transporte); capital humano (inclui o trabalho como ativo principal e o valor agregado em saúde e educação para este ativo) e capital social (redes de reciprocidade, confiança e acesso a informação).

Observa-se que os autores apresentam uma variedade de ativos mais simples que a apresentada por Moser. Ele ainda destaca que a classificação dos ativos, na sua compreensão, pode desencadear uma sobreposição ou confusão classificatória, em virtude da natureza flexível e mutável destes recursos; além de poder gerar fronteiras imprecisas entre os

mesmos, proveniente da possibilidade de criação ou mobilização de um ativo a partir de outro.

Ressalta-se que para a classificação de Moser o trabalho em si não representa um ativo; mas é a partir da posse e da mobilização de certos ativos que se pode proporcionar a geração ou expansão dessa dimensão do trabalho. Já para Kaztman e Filgueira, o trabalho é visto como ativo pertencente à classe de ativo humano. Mas, ambos indicam a agregação de educação e saúde neste ativo, sob a compreensão de que são dimensões que se complementam e se fundem.

Sob o prisma da concepção de ativos, a vulnerabilidade passa a ser percebida para além das características negativas e passa também a ser ancorada pela existência de oportunidades e estratégias. A partir dessa definição, a compreensão de vulnerabilidade social passa a requerer uma articulação de pressupostos objetivos e subjetivos como condicionantes. (KAZTMAN; FILGUEIRA, 1999).

Ambos ainda ratificam que o ativo está inserido no contexto dos padrões de mobilidade, integração social e da estrutura de oportunidades presente. Por isso, sua análise deve ser maleável quanto à seleção das dimensões em que se definem os ativos (físicos, humanos, financeiros e sociais) e que a sua particular dependência à estrutura de oportunidades comporta modelar distintas explicações da pobreza a partir de diferentes paradigmas: alguns com mais ênfase no Estado, outros na sociedade ou no mercado.

Os estudiosos evidenciam que a vulnerabilidade tem como elementos determinantes a estrutura de oportunidades, mas também reconhecem a dimensão micro envolvida na produção e reprodução da vulnerabilidade. O primeiro elemento é configurado com um conjunto de recursos, bens e serviços, programas, benefícios à disposição das famílias. Já o segundo refere-se, basicamente, às ações e não ações das famílias, para prevenir, mitigar ou enfrentar os riscos iminentes. Pode-se observar de um lado, fatores exógenos às pessoas e famílias e, de outro, fatores endógenos a elas.

Por isso, é essencial compreender os ativos, os quais podem ser entendidos com um conjunto articulado de recursos internos disponíveis que são controlados ou

mobilizados frente a cenários de inseguranças e fragilidades, tendo em vista a melhoria do seu nível de bem-estar e utilização da estrutura de possibilidades pelas famílias. Essa estrutura de oportunidades de enfrentamento é que irá determinar maior ou menor vantagem ou debilidade no processo de mobilidade social. (KAZTMAN; FILGUEIRA, 1999).

Filgueira (2006) aponta que a vulnerabilidade social é uma configuração negativa e particular resultante da intersecção de dois conjuntos: um macro, relativo à estrutura de oportunidades; e, outro, micro, referente aos ativos dos indivíduos e famílias. Para o autor há diferença entre ativos e estrutura de oportunidades, apesar de sua forte interação, visto que não se consegue alterar a estrutura pela ação isolada dos indivíduos. Pelo contrário, as estruturas de oportunidades são fontes geradoras de ativos (altamente determinadas pela sua lógica de produção e distribuição), aos quais os indivíduos e famílias podem ter acesso ou não, dadas as suas preferências e capacidades.

Contudo, os autores também mostram que existem situações em que esta separação entre ativos e estrutura de oportunidade não fica muito clara. Pois há conjunturas em que a estrutura de oportunidades não está assentada de maneira independente da ação individual. Pode-se citar a participação nas estruturas informais de relações, cujas obrigações mútuas e normas de reciprocidade são, por si, fontes geradoras de ativos, a qual variará conforme cada sociedade. Acrescenta-se ao conceito de estruturas de oportunidades a noção de “rotas de bem-estar” estreitamente vinculadas entre si, que determinam o acesso a bens, serviços e oportunidades que podem promover acesso a outras oportunidades. Estas vias de acesso de ativos, por sua vez, são apoiadas pela estrutura e pelo funcionamento do Estado, da comunidade e do mercado. (KAZTMAN; FILGUEIRA, 2006).

Filgueira (2001) salienta que o mercado é reconhecido tradicionalmente como principal fonte da estrutura de oportunidades. O autor ressalta que os impactos dos atuais ajustes econômicos e a intensa globalização são determinantes de um contexto altamente competitivo. O mercado de trabalho representa um dos principais pilares para o paradigma AVEO no contexto da geração de oportunidades. O emprego, sua distribuição e estabilidade que são condicionados pelas conjunturas econômico-sociais, influem diretamente sobre as possibilidades dos indivíduos de acessar trabalho remunerado.

Por outro lado, Filgueira e Kaztman (2006), evidenciam que frequentemente as oportunidades de trabalho não estão disponíveis para a camada mais pobre da população, o que dificulta a inserção desses indivíduos nos circuitos sociais. Ambos os autores notificam que o aumento dos patamares de habilidades cognitivas e as destrezas sociais que dão acesso ao que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera “emprego decente” provocam intensa redução do mercado como estrutura de oportunidades para os trabalhadores com menos qualificação. Os vínculos entre esta parcela da população e o mercado vêm se fragilizando e, conseqüentemente, tem-se a agudização da incerteza da possibilidade do trabalho como acesso legítimo à ascensão social e como referência central na constituição da identidade pessoal.

Muitos estudiosos compartilham a ideia de que o Estado tem papel fundamental como fonte principal de ativos. Ele é percebido como o regulador, por excelência, das demais esferas de produção e distribuição dos ativos.

Conforme Kaztman e Filgueira (1999) o Estado possui três fontes fundamentais: a captação, distribuição e redistribuição de recursos à comunidade; a regulação das ações bem como a geração de incentivos e desincentivos nas outras esferas (mercado e comunidade) e, por último, a associação entre os direitos sociais e os ativos para assegurar os “entitlements” pertencentes ao status de cidadão. Desta forma, o Estado constitui uma fonte importante de diversos ativos e representa uma estrutura de oportunidades “desmercantilizada.”

Observa-se que grande parte dos ativos encontra-se associado horizontalmente ao acesso e à qualidade dos serviços públicos, principalmente, os que dizem respeito às políticas sociais. Desta forma, é importante conhecer as diversas performances sociais (universal, seletiva ou focalizada) dos distintos regimes de bem-estar existentes (liberal, conservador, socialdemocrata), pois deles dependem as oportunidades providas pelo Estado mediante prestação de serviços (educação, saúde, proteção social, entre outros) e oferta de bens. (FILGUEIRA, 2001).

Desta maneira, o debate sobre o papel do Estado como estrutura de oportunidades se encontra estreitamente conectado ao debate sobre cidadania e efetivação dos

direitos sociais. No plano das relações sociais, Kaztman e Filgueira (2006) apresentam três estruturas de oportunidades essenciais: a família; as redes extrafamiliares na comunidade e as redes políticas.

No campo da família, as relações intrafamiliares possuem destaque, uma vez que suas formas de organização e dinâmicas influenciam as especificidades, recursos e estímulos do substrato social. A família está inserida no bojo da estrutura social, nos seus processos de sociabilidade, vínculos e relações tecidas internamente como externamente (Estado, mercado, redes de amizade e instituições).

As famílias podem atuar como agentes de proteção social e convergir para o fortalecimento de ativos. Em contrapartida, a mesma família pode ter uma ação completamente diferente e contribuir, ao contrário, para o enfraquecimento dos ativos. É o caso em que as relações intrafamiliares pautadas na desproteção, inseguranças, ameaças e violação de direitos se materializam como terreno profícuo para a iminência de ocorrências de vulnerabilidade. A variedade de valores, comportamentos e a existência de riscos vivenciados por um ou mais membros familiares podem dificultar no enfrentamento dos problemas e melhoria das condições de vida.

Ademais, acrescenta-se que a significativa mutação que as famílias passam, principalmente, as das áreas urbanas, reflete a debilidade da valoração da família como fonte de ativos. A fragilidade dos vínculos familiares, a progressiva elevação da monoparentalidade, sobretudo, feminina, a maternidade precoce dificultam o enfrentamento dos problemas. Essa situação de debilidade configura-se como um dos mecanismos de reprodução intergeracional da pobreza e da vulnerabilidade social.

As estruturas de oportunidade na medida em que são capazes de gerar redes de reciprocidade, de solidariedade, de contatos e de acesso à informação estabelecidas no ambiente da comunidade representam as relações extrafamiliares. De acordo com Kaztman e Filgueira (2006) as comunidades funcionam efetivamente como estruturas de oportunidade, quando o “capital social” é seu recurso mais preponderante.

Para Moser (2010) a comunidade em si já se configura como um ativo, além de constituir-se fonte de outros ativos, de diversas formas. A comunidade tem a capacidade de proporcionar oportunidades e mitigar as vulnerabilidades individuais e coletivas por meio das relações de solidariedade e suporte mútuo.

Kaztman e Filgueira (2006) classificam as redes de políticas tanto como o conjunto de regras de participação na arena de decisões públicas quanto espaço de constrangimentos e limites (implícitos e explícitos) do exercício dos direitos políticos. O clientelismo político representa um impeditivo para a efetiva geração de oportunidades para os estratos mais populares. A recorrência desta prática nos países da região latino-americana exemplifica a distorção da função da rede política, como estrutura de oportunidades, e sua limitação quando princípios como transparência e igualdade de acesso não estão presentes. O desânimo e a descrença nas regras e nas normas reforçam a visão de impotência que, por sua vez, aprofunda e cristaliza a exclusão de muitos cidadãos nestas instâncias.

Fica evidente a relevância da estrutura de oportunidade e sua compreensão no que tange as suas características, suas barreiras de acesso e dinâmicas como determinantes para a possibilidade de formação e renovação de ativos de indivíduos e famílias.

Desta maneira, tem-se a conjugação entre a dimensão macro social, destinada à oferta institucionalizada de oportunidades que proporcionam o mercado, o Estado e a sociedade e a dimensão micro social, relativa aos recursos, capacidades e ativos que as famílias e indivíduos contam e mobilizam para reconhecer e acessar estas oportunidades. Ambas as dimensões, na perspectiva do paradigma AVEO, estão vinculadas à compreensão de que os recursos somente se convertem em ativos quando é permitido às famílias acessar as oportunidades que as regras institucionais estabelecem. Mas, somente quando as famílias conseguem identificar, reconhecer e usufruir da estrutura de oportunidade é que ela se concretiza, não obstante tenha caráter objetivo.

Outro aspecto a ser ressaltado no enfoque da vulnerabilidade é que a concepção de ativos acena para aspectos objetivos e para aspectos menos tangíveis, reconhecendo a dupla dimensão da pobreza (Raczinsky, 2002, apud Bronzo, 2005). Como destacado anteriormente, as dimensões objetivas podem ser traduzidas pelos elementos exógenos, como:

condições de trabalho, o acesso a bens e serviços, renda. Já as dimensões menos tangíveis (sentimentos e aspectos psicossociais) constituem-se na ocorrência de processos de introjeção de valores e subjetividades que se reforçam mutuamente e acabam por gerar um “círculo vicioso da pobreza”. (KAZTMAN; FILGUEIRA, 1999).

Essas dimensões menos tangíveis podem ser interpretadas pelo desenvolvimento de atitudes e comportamentos, como: apatia, resignação, desesperança, subordinação, dependência, dentre outras características negativas. As famílias pobres e vulneráveis podem apresentar, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo, algumas condições ou aspectos psicossociais negativos que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza.

Desta forma, pode-se compreender que o aspecto relacional também interpretado como dimensão menos tangível da pobreza, refere-se a questões de natureza psicossocial e abarca o tema das relações sociais e do empoderamento. Este pode ser entendido como processo e resultado das políticas de proteção social por potencializar a ampliação das alternativas de escolhas no acesso aos ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a redução da condição de vulnerabilidade.

Com isso, o empoderamento se materializa na interação entre usuários e agentes públicos como produto emergente das relações que se estabelecem entre as famílias, os agentes, as redes de políticas e as redes sociais. É importante considerar os programas e serviços sociais como sistema de relações que inclui usuários, prestadores de serviços, autoridades e gestores públicos, entre uma multiplicidade de atores que estabelecem as condições específicas nas quais os programas e serviços se desenvolvem (Chacin, 2000, apud Bronzo, 2009).

Por isso, aumentar a capacidade de escolhas dos indivíduos e não apresentar estruturas de oportunidades (compreendidas como regras e instituições formais e informais) que tornem possível efetivar as escolhas e transformar agência (como capacidade de agir) em resultados pode tornar improdutiva a ação desenvolvida. Pois é a partir da conjugação de aspectos objetivos (acesso a bens e serviços, na quantidade e qualidade necessárias); subjetivos (autoestima, protagonismo, capacidade de decisão e ação); da complexa interação

de fatores micro (relativos às histórias particulares e específicas das famílias e seus membros, contextuais e localizadas) e dos fatores macro (referentes aos sistemas e estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais mais gerais) que se processam as relações que se estabelecem entre pessoas e instituições. (BRONZO, 2009).

É importante destacar que os processos de empoderamento precisam estar intimamente relacionados à estrutura de oportunidades para proporcionar a real efetivação das escolhas. Pode-se ilustrar com o caso da mãe que consegue emprego, mas precisa de uma vaga na creche para deixar o filho enquanto trabalha. Inserir a criança no sistema escolar depende de vagas disponíveis, da mesma maneira que para um jovem, que vive em situação de vulnerabilidade, fazer um curso de informática pelo poder público depende da existência da oferta real do curso. Ou seja, não basta ter o espaço público ou computador se não tem recursos humanos para conduzir cursos de qualificação. O Estado precisa assegurar serviços e condições de suporte que permitam a concretização das escolhas das pessoas que foram mobilizadas.

Vários estudiosos compartilham que o empoderamento pode gerar resultados diversos, mas todos convergem para uma mesma ordem de questões referentes ao aumento do protagonismo, de capacidades, da autonomia. Destarte, o predomínio de uma sinergia pujante, contínua e sistemática sobre os elementos menos tangíveis da vida das pessoas nas relações entre membros familiares, vizinhos, sociais, comunitárias constituem poderosos alicerces para a intervenção social, especialmente, para as populações consideradas vulneráveis.

A vulnerabilidade social, assim compreendida, pressupõe um conjunto de características, de recursos materiais, simbólicos e de habilidades inerentes a pessoas ou famílias, que podem ser insuficientes ou inadequados para o aproveitamento das oportunidades disponíveis na sociedade. Assim, essa relação irá determinar maior ou menor grau de deterioração de qualidade vida dos sujeitos.

Pode-se perceber que a redução dos níveis de vulnerabilidade social pode ser concebida a partir do fortalecimento dos ativos, empoderamento de cada membro familiar bem como pela estrutura de oportunidades, por meio do desenvolvimento de estratégias. Essa

ação pode favorecer o conhecimento e o acesso a bens e serviços bem como a ampliação do seu universo relacional e material.

O empoderamento pode ser configurado como expressão do processo de fortalecimento de ativos, visto que potencializa as transformações das condições de vulnerabilidade ao possibilitar a expansão da base de ativos. Nesse sentido, se indivíduos e famílias em condição de vulnerabilidade vivenciam situações de privações e de carências, por outro lado, também existem potencialidades e ativos que podem e devem ser mobilizados. Mas que para que isso ocorra é necessário haver um suporte efetivo e articulado pelas estruturas e processos, traduzidos por meio da intervenção social.

Uma vez definida a concepção de vulnerabilidade, ativos e estrutura de oportunidades como o enfoque adequado para conhecer o universo das famílias atendidas pelo Programa Família Cidadã aqui analisado, o próximo capítulo discute, no campo da política pública, a natureza e os tipos de constrangimentos que afetam a intervenção pública para o enfrentamento das condições de vulnerabilidade.

2 ESTRATÉGIAS COM FAMÍLIAS VULNERÁVEIS NO CAMPO DE INCERTEZA

Esse capítulo aborda, em uma primeira seção, algumas considerações sobre políticas sociais que são pertinentes para enquadrar a análise do projeto em questão. Na segunda seção, abarca as estratégias de intervenção com famílias vulneráveis, no âmbito de metodologias colaborativas de ação. Com essas duas perspectivas, além da discussão feita sobre vulnerabilidade, no capítulo anterior, tem-se os elementos necessários para a análise do Projeto Família Cidadã.

2.1 Políticas sociais: padronização, interação e as tecnologias brandas

Vários autores definem política pública como a soma das atividades dos governos, que transforma suas intenções em consequências sobre dada realidade. (SOUZA, 2006).

As políticas sociais são abarcadas pelas políticas públicas, mas têm características próprias. A tipologia elaborada por Martinez Nogueira (1998) para as políticas sociais fornece um referencial útil para a presente monografia. O autor identifica dois eixos a partir dos quais as políticas podem ser discriminadas: o grau de programabilidade das tarefas e o grau de interação entre técnicos e usuários da política.

O grau de programabilidade das tarefas está relacionado à complexidade do processo, como o acúmulo de conhecimento, o grau de certeza tecnológica de execução e a necessidade de flexibilidade e variação no decorrer da implementação do projeto. O autor também elucida que a programação deve definir o campo social da execução e traduzir os mecanismos de ação ao identificar os atores relevantes e suas racionalidades, interesses, recursos, aspirações, perspectivas, bem como avaliar comportamentos e relações de colaboração, competição ou conflito.

O grau de interação com os usuários é concebido pela relação que se estabelece entre os executores, gerentes locais e os destinatários dos projetos. Assim quanto mais um projeto pretende ou depende de mudanças nas condições e comportamentos do público-alvo, tendencialmente, maior será o grau de interação necessário com o usuário. E quanto maior a

interação necessária com o usuário, mais importante será a adaptação de regras, procedimentos e atividades, de tal maneira a se construir legitimidade e apoio social às iniciativas. (NOGUEIRA, 1998).

Desta forma, enumera as características de um tipo de projeto caracterizado como sendo de alta interação e baixa programabilidade: a) individualização dos destinatários e dos serviços e atividades; b) distribuição diferenciada entre a população, em que o benefício ou atividade tende a diferir em quantidade e qualidade conforme as características e situação do receptor; c) distribuição seletiva e focalizada, altamente dependente da capacidade dos operadores em obter dos destinatários reconhecimento e legitimidade; d) alto grau de discricionariedade dos técnicos, monitores e gerentes de linha na definição dos serviços e atividades destinados a cada beneficiário (NOGUEIRA, 1998, p. 19).

Como a demanda a ser tratada é particularizada, os serviços prestados são pouco padronizados e são adequados conforme a realidade (cada caso é um caso). Este atendimento singularizado faz com que as rotinas e papéis apresentem um baixo nível de definição e estabilidade. Isto é, os agentes executores devem possuir autonomia para traduzirem as diferentes situações e realizarem os ajustes, negociações e compromissos locais específicos que surgem no decorrer da implementação.

Faria (2002) salienta que a implementação foi constituída como “o elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil, em virtude de, suas vicissitudes terem sido abordadas como uma das dimensões cruciais para a razão do insucesso dos governos em alcançar os objetivos elencados nos desenho do programa ou projeto.

O estudo de Silva e Melo (2000) mostra que na visão clássica a implementação corresponde à execução de ações com o objetivo único de alcançar as metas, as quais foram delimitadas no processo de elaboração. Outra característica marcante dessa vertente é que os recursos e a previsão temporal da atividade de planejamento também são realizados na formulação. A formulação e a implementação são concebidas como etapas definidas e a implementação é de cima para baixo (top down). Dessa forma, não considera a implementação como um processo nem os seus efeitos retroalimentares sobre a formulação da política.

Em outras palavras, a implementação é compreendida como uma mera fase de cumprimento de ordens formatadas na elaboração. A formulação ganha mais ênfase em detrimento da implementação, pois é nela que são definidas as metas, os recursos e o período de existência da atividade de planejamento. A intervenção é implementada de cima para baixo. Em termos práticos, essa ideologia ainda persiste na cultura organizacional da administração pública.

Já na visão contemporânea, Silva e Melo (2000) apontam que a implementação é concebida como um processo autônomo em que também há espaço para tomada de decisão e não só mera execução como delineado no desenho para atingir os objetivos. Como a execução implica tomada de decisões cruciais de uma dada política setorial ela se constitui como fonte de informações para a própria formulação da política, incidindo assim a retroalimentação.

Lipsky (2010) denominou a discricionariedade dos executores da ponta de burocratas do nível de rua. Ele ressalta que o implementador pode até mesmo ressignificar a própria natureza da política em questão, em virtude, da complexidade de tarefas envolvidas e da baixa programabilidade presente na política.

Em projetos sociais esse aspecto ganha mais relevo pelo fato de o implementador estar na linha de frente, ou seja, em contato direto com os demandatários da política pública, caso que será ilustrado pelo Projeto Família Cidadã. Destaca-se que o profissional da ponta, muitas vezes, é demandado por respostas que não estão descritas no desenho da política, situações essas complexas que podem influenciar as dimensões humanas presentes na interação direta com o público-alvo.

A discricionariedade pode colaborar para a adequação do programa ao contexto local, potencializando a possibilidade de mudança da realidade quanto pode contribuir para um ajustamento no sentido de uma “domesticação” do programa. Isto porque, frequentemente, a racionalidade em uso e os critérios de decisão dos implementadores são inconsistentes com os objetivos ou com a estratégia desenhada pelos formuladores. (LIPSKY, 2010).

Por isso, as intervenções devem ser flexíveis para se adaptar às mudanças e alterações do ciclo de vida e as diferentes situações de vulnerabilidade. Elas devem ser capazes de oferecer diferentes respostas conforme os fatores específicos em cada contexto. É essencial a existência de redes de serviços para que seja possível executar programas flexíveis e adaptados às condições, capacidades e limitações locais. A noção de rede implica uma retaguarda de serviços e apoio que os executores tenham autonomia para mobilizar de acordo com cada demanda específica.

Outro aspecto que se configura como um constrangimento para esse tipo de política (alta interação e baixa programabilidade) refere-se ao “caráter brando das tecnologias.” (Suldrant, 1994, apud Bronzo; Costa, 2004). Pois, como o termo indica, ainda não há um embasamento consolidado que elucide a complexa cadeia de causalidades que geram situações de pobreza e vulnerabilidade assim como ainda não há uma base consistente sobre instrumentos necessários realmente capazes de enfrentá-las.

Essa dimensão das tecnologias brandas ainda remete às possíveis relações de causalidade entre atividades, produtos, resultados, impacto e não implicam, necessariamente, um conhecimento certo e válido, e sim em hipóteses que podem ser analisadas. Tendo em vista, que elas se fundamentam no ensaio e erro, sem ciência da cadeia de causalidades capaz de viabilizar os resultados almejados e mesmo quando implementado conforme o desenho, não se há garantia do alcance dos objetivos delineados. (Suldrant, 1994, apud Bronzo; Costa, 2004).

Nogueira (1998) destaca que projetos com essas características, geralmente, objetivam ou dependem para o seu êxito a modificação de valores, atitudes e comportamentos por parte dos destinatários. O Projeto Família Cidadã pode ser abarcado nessa tipologia, justamente, por envolver diferentes dimensões da vida de cada membro familiar. E por isso, os resultados das tecnologias tendem a ser incertos e a demandar prazos mais extensos para se concretizarem.

Este perfil de projeto tende a ter uma alta dependência da construção de legitimidade por parte dos executores, mas para isso se tornar viável não se pode ter uma

estrutura muito hierarquizada, pois o burocrata do nível da rua precisa de mais autonomia para a tomada de decisão no cotidiano.

Acrescenta-se a isso o fato de os projetos e programas estarem inseridos num contexto complexo e heterogêneo, com a presença de diferentes atores. Isso os configura como “sistemas heterogêneos frouxamente articulados” compostos por diversas instituições muito diferentes entre si. Esse formato tende a desencadear visões conflitantes de um mesmo problema, assim como apropriações dos objetivos e papéis dos atores envolvidos, segundo seus interesses, pontos de vista profissionais e prioridades. (Berman, 1980, apud Bronzo, Costa, 2004).

Nessa primeira seção abordou-se a natureza deste tipo de política social que busca o enfrentamento das condições de vulnerabilidade das famílias, suas especificidades e características. A próxima seção aborda uma dimensão mais metodológica, sobre as estratégias mais exitosas para o trabalho com famílias vulneráveis. Dado o “caráter brando das tecnologias” de políticas de assistência, a discussão de metodologias constitui-se como extremamente necessária.

2.2 Estratégias colaborativas para trabalhar com famílias vulneráveis

Como visto no item anterior, não basta apenas ter uma política desenhada. Dada à natureza da política, é necessário ter um instrumento que vai mediar a relação entre técnico e família. Ressalta-se que no decorrer dos anos, surgem novas concepções e configurações sobre as intervenções sociais, principalmente, em relação às famílias consideradas vulneráveis, questionando o modelo tradicional de trabalho com essas famílias.

Souza e Rodrigues (2013) descrevem que o modelo tradicional caracteriza as famílias como caóticas, disfuncionais e “difíceis” na relação com os serviços formais. Neste contexto, é o profissional que realiza uma análise minuciosa da família para identificar os problemas e prescrever arranjos de maneira que a família se adapte ao que ele formulou na expectativa de que os problemas se resolvam como sequência linear. Nesse sentido, o plano de intervenção é realizado a partir do diagnóstico, através da definição de objetivos e estratégias. Assim, as autoras destacam que

“o profissional dispõe de critérios normativos através dos quais analisa e compara o funcionamento da família/pessoa, procurando identificar, corrigir ou minimizar desvios à norma que possam afetar o seu bem-estar. Aos clientes, destituídos de expertise, cabe cumprir as instruções do perito. Este modelo exerce uma função de regulação e controle; a sua focalização e escrutínio dos diversos problemas, torna necessário o envolvimento de vários especialistas, resultando numa acumulação de intervenções - famílias multiassistidas.” (Souza, Rodrigues, 2013, pag. 21).

Dessa forma, observa-se que o modelo tradicional tem como ator central o profissional, o qual a partir da sua visão de mundo vai desvendar os problemas das famílias vulneráveis e elaborar sozinho o plano de intervenção sem considerar as particularidades de cada membro familiar.

Estudos demonstram que este tipo de abordagem tem efeitos secundários negativos. A concomitância de intervenções fragmentadas realizadas por diferentes profissionais embrenham-se em estresse suplementar no cotidiano das famílias. Além disso, o suposto problema encontrado pelo profissional nem sempre é percebido pela família como uma situação problemática. Muitas vezes, a “prescrição” nem condiz com a realidade vivenciada. Enquanto profissionais focam no problema sem escutar a principal parte interessada, a família permanece em situação de vulnerabilidade com a forte probabilidade de seu agravamento ou o surgimento de novos problemas. (SOUSA; RIBEIRO, 2005).

Pode-se inferir que esses estudos evidenciam a intervenção com famílias pobres assentadas em vieses que enfatizam o déficit, os problemas e as disfuncionalidades do sistema e que exclui a competência dessas famílias.

Nessa relação estabelecida hierarquicamente entre o profissional, dono do saber e o usuário, o qual somente deve cumprir as normas estabelecidas que, frequentemente, se reforçam as atitudes psicossociais negativas. Os pobres são percebidos pelos setores não pobres, principalmente pelos executores de programas sociais, como aqueles que não têm capacidade de discernimento, o que tende a fortalecer atitudes de passividade, resignação, dentre outros aspectos negativos. (BRONZO, 2009).

O pouco alcance dos resultados, especialmente, em se tratando de projetos sociais, tem demonstrado a pouca eficácia para melhorar a qualidade de vida das famílias e de colocá-las acima da pobreza. Os profissionais não são fornecedores de soluções, haja vista

que a transformação emerge do interior para o exterior e não por prescrição de comportamentos e estilos de vida. É neste contexto da impotência na eficácia dos modelos de intervenção tradicionais que as abordagens colaborativas emergem. (SOUZA; RODRIGUES, 2013).

Elas ainda enfatizam que na contemporaneidade, intervir é mais do que reconhecer falhas e tentar solucionar problemas como pensado na abordagem tradicional. Em se tratando de intervenção, especialmente, com famílias socialmente vulneráveis tem-se o desafio de enxergar com uma lupa para incluir o todo: a carência e o potencial, as limitações e possibilidades, as famílias bem como cada um dos seus elementos e relações que estabelecem entre si.

A abordagem colaborativa não é intervencionista no sentido tradicional do termo em que a intervenção já emerge com os efeitos pretendidos nos clientes. Ela implica um modo de abertura e de incerteza que leva o profissional a questionar constantemente e a ouvir a família para saber mais sobre a história de vida, sua opinião. O diálogo é uma conversa horizontal em que o conhecimento do cliente é interpretado como primordial para o plano de intervenção. (SOUZA; RODRIGUES, 2013).

Desta maneira, clientes e profissionais encontram-se em uma linha horizontal em que são parceiros no processo de mudança. Há a compreensão que cada um tem papel importante na intervenção: o profissional é especialista na construção de alternativas para a busca da mudança, auxilia na ativação das competências e capacidades. Já o cliente é especialista na sua experiência de vida (dor, sofrimento, memórias, preocupações, objetivos). Pois, só ele é capaz de identificar os caminhos possíveis para a mudança. (SOUZA; RODRIGUES, 2013).

A autora Grilo (2013) também compartilha da vertente que o principal ator é o cliente, sendo de extrema relevância considerar as experiências de vida, as escolhas, as opiniões pessoais dele. Os profissionais têm o papel importante nesse processo, especialmente quando se trata de famílias socialmente vulneráveis, as quais são permeadas por múltiplos problemas, como visto no capítulo anterior.

A palavra colaboração é oriunda do latim, *collabōrāre*, que significa trabalhar em conjunto. Essa expressão traduz a mudança relacional entre profissionais e clientes. Este adquire espaço em que é o protagonista no comando das escolhas. O profissional trabalha em parceria para conhecer cada membro familiar, suas aspirações, potencialidades, limitações, ou seja, compreender a dinâmica familiar. Destaca-se a compreensão das redes de relacionamento familiar e comunitário bem como a maneira como ativam, combinam e gerem os recursos formais e informais para responder às suas necessidades.

Rivero (2013) realça que a articulação com as redes formais e informais pode ser apreendida como uma estratégia complexa utilizada na tentativa de responder à complexidade dos problemas das famílias. Pois ela permite que o profissional tenha uma visão multidimensional, além de colaborar para a não duplicação da intervenção, não obstante ainda corra o risco de multiassistência. Acrescenta-se a relevância das redes informais (amigos familiares e vizinhos), os quais, geralmente, apresentam-se como determinante na eficácia da intervenção. A autora Grilo (2013) também compartilha que

“a utilização de estratégias complexas por parte dos profissionais, como como a construção e manutenção de relações de confiança; a promoção da reflexividade nas famílias, através do diálogo; a flexibilização da intervenção e a articulação com as redes formais e informais, são algumas das estratégias que poderão constituir-se como elementos-chave, de forma a facilitar o processo de mudança nas famílias.” (Grilo, 2013, pag. 11).

Neste sentido, uma família e uma organização constituem sistemas complexos, pelo que deverão ser compreendidos e explicados através da teoria da complexidade. Parte-se, assim, da premissa que só se pode responder à complexidade com complexidade. Além disso, as relações não são estáticas, alteram-se e mudam, muitas vezes, como resultado de auto-organização. (GRILO, 2013).

Rodrigues e Souza (2013) também evidenciam que os instrumentos metodológicos da intervenção com famílias devem estar ancorados em processo de diálogo e reflexão com as famílias sobre a situação de vida das famílias e de suas prováveis condicionantes socioeconômicas e culturais. Este movimento auxilia na percepção da dimensão individual e coletiva da problemática vivenciada, na definição de estratégias e de projetos individuais e coletivos de superação da situação de vulnerabilidade social.

De acordo com os pressupostos dessas metodologias colaborativas, é de fundamental importância pensar em modelos abertos de trabalho social com famílias. Construir ações ancoradas nas vulnerabilidades e possibilidades dos territórios, riscos e potencialidades das famílias e comunidades, no intuito de se desenvolver um trabalho social mais próximo de sua realidade e, por conseguinte, ser mais efetivo. (ANDRADE, MATIAS, 2009).

Nesse contexto, o acompanhamento de famílias vulneráveis não pode possuir instrumentos metodológicos preestabelecidos. Ao contrário, os instrumentos metodológicos devem ser edificados com base nas especificidades dos sujeitos, em suas identidades, desejos, necessidades, demandas e realidade social. (ANDRADE, MATIAS, 2009).

Souza e Rodrigues (2013) apontam que as características das famílias vulneráveis devem ser levadas em consideração na definição de estratégias colaborativas de intervenção; criar espaços de participação e interação entre os diferentes atores, profissionais incluindo as famílias acompanhadas para fomentar o conhecimento bem como a auto-reflexão sobre as próprias práticas.

As autoras apontam que no intuito de atender às necessidades das famílias as abordagens colaborativas fornecem respostas mais condizentes com a realidade das famílias. Por isso, elas são centradas nas competências e nas possíveis soluções traduzidas em alternativas. Sob essa ótica, as práticas colaborativas estão num período de desenvolvimento teórico sustentado bem como de paulatina adesão na prática cotidiana e tem demonstrado bons resultados.

O termo colaboração não se refere à participação residual, formal ou pontual e sim se trata de uma participação efetiva, que contemple relações horizontais e que considere as famílias vulneráveis como reais colaboradoras dos programas, ao assumirem também compromissos, responsabilidades e tarefas compartilhadas. Fortalecer capacidades, mobilizar e potencializar ativos, desenvolver iniciativas que favoreçam o incremento do capital social são estratégias que devem ser levadas em conta para a superação de situações de pobreza.

Souza e Rodrigues (2013) defendem que é necessário ir além da construção e manutenção das relações de confiança, uma vez que dialogar e conhecer as histórias e biografias destas famílias permite identificar recursos que poderão ser utilizados na própria intervenção. Para tal é necessário desenvolver programas e mecanismos que de fato incorporem a participação e que priorizem a autonomia e empoderamento dos indivíduos e famílias atendidos pelas políticas públicas.

Dessa forma, essa abordagem acredita que toda e qualquer estratégia de intervenção que busque a superação da situação de vulnerabilidade passa necessariamente pelas pessoas, e que para desenvolver estratégias sustentáveis e efetivas é necessário alterar tais condições limitadoras, investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competências e capacidade de auto desenvolvimento, visando à ampliação de sua capacidade de ação. Sem alterar essa dimensão, não é suficiente alterar condições objetivas, prover bens e serviços, investir em infra-estrutura ou alterar condições macro econômicas, uma vez que os resultados não serão efetivos ou sustentáveis no longo prazo (Raczynski, 2002, pp. 6-7, apud Bronzo, 2005).

Dentro desta perspectiva, infere-se que as práticas colaborativas podem apresentar variações quanto à metodologia. Por isso, não parece existir um modelo único, mas sim diferentes adequações de um mesmo conjunto de preocupações, centradas em ações mais intensas e articuladas que se baseiam em pacto ou acordo entre famílias e agente executores balizadas no respeito mútuo e relação horizontal entre os envolvidos.

Uma ferramenta que tem sido utilizada no âmbito das metodologias colaborativas é o *Photovoice*, o qual foi desenvolvido por Carolina Wang e Mary Ann Burris em 1997¹. Essa metodologia passou a ser considerada como uma estratégia de intervenção social, em virtude, dos seus três grandes princípios: não projetar a visão da sua realidade e das suas experiências a outros sujeitos; proporcionar o diálogo crítico e capacitar os sujeitos para identificar e refletir sobre si próprios e o seu contexto. A fotografia e a voz são configuradas como instrumento de empoderamento ao promover a colaboração, participação, incentivando

¹ O conceito desenvolvido pela *photovoice* tem como base empírica o resultado de discussões sobre os desdobramentos da representação e autoria dos documentários e a experiência das autoras no desenvolvimento do método em estudo sobre a saúde reprodutiva de mulheres, que viviam em situações de opressão em uma comunidade rural na China (WANG e BURRIS, 1997).

a troca de experiência, de saberes. O uso do *photovoice* permite registrar as realidades cotidianas das famílias acompanhadas e, posteriormente, usar o poder visual da imagem para narrar os significados, percepções, atitudes e conhecimentos sobre os efeitos gerados pelo projeto sob o prisma dos próprios participantes.

As estratégias inspiradas pela concepção de colaboração possibilita avançar na proposição de estratégias mais dinâmicas e flexíveis de intervenção bem como conseguem captar dimensões menos tangíveis da pobreza, relacionadas a valores, atitudes, identidades, aspectos relativos às relações sociais, familiares e comunitárias.

Esse tipo de abordagem passa, assim, por procurar promover bem-estar ao nível individual e coletivo, considerando todos os atores que, direta ou indiretamente, contribuem para o desenvolvimento dos sistemas complexos implicados, com um foco nas soluções e possibilidades.

A presente monografia considera a concepção de abordagem colaborativa como tipo ideal de metodologia para famílias vulneráveis; mas não no sentido do que deve ser e sim para servir como parâmetro a partir do qual se podem considerar as intervenções realizadas no âmbito do Projeto Família Cidadã. Isto é, ele vai ser utilizado como referência para analisar a estratégia de intervenção do Projeto Família Cidadã, o qual será abordado no terceiro capítulo.

3 PROJETO FAMÍLIA CIDADÃ COMO ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS

Em 2001, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte implantou o Programa BH Cidadania que tem como objetivo ampliar o acesso da população a bens e serviços (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2010). Ressalta-se que o Programa foi implementado em áreas de maior vulnerabilidade social identificada através do “Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte”. Este Mapa foi elaborado por meio de indicadores, como: Índice de Vulnerabilidade à Saúde (Setores Censitários), Índice de Vulnerabilidade Social - IVS e Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

Dessa maneira, a atuação do Poder Público municipal passou a ser desenhada a partir da identificação da vulnerabilidade nos territórios. O Programa foi instalado em nove áreas-piloto e hoje se encontra nos 34 territórios. Nesse sentido, o pilar do Programa é a intervenção social a partir do território, da participação da comunidade em toda etapa de desenho e da gestão do programa. Acrescenta-se o foco na unidade familiar, na integração dos recursos governamentais e não governamentais bem como na perspectiva da autonomia das famílias. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

Com o BH Cidadania, estabeleceu-se uma nova lógica de definição de prioridades de ação no governo municipal. Em 2008, houve a incorporação do Projeto Família Cidadã ao Programa BH Cidadania. O referido Projeto é pautado na experiência da Associação Saúde Criança - ASC, uma organização não governamental no estado do Rio de Janeiro que desenvolve, desde 1991, uma metodologia de atendimento integral às famílias. Envolve ações nas áreas de renda, cidadania, educação, saúde e moradia e estabelece um Plano de Acompanhamento Familiar - PAF. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

Nesse contexto, a Fundação AVINA, que apoia e articula iniciativas para promover o desenvolvimento sustentável na América Latina promoveu o diálogo entre a ASC e a Prefeitura de Belo Horizonte. O convênio entre a ASC e as Secretarias de Políticas Sociais, de Saúde, da Educação e da Secretaria Adjunta de Assistência Social foi assinado em 2008 para a utilização da metodologia desenvolvida no Rio de Janeiro, principalmente, a

adoção do Plano de Acompanhamento Familiar – PAF. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

Os critérios para a seleção das famílias do Projeto Família Cidadã foram elaborados pelas Secretarias Municipais de Educação, de Saúde e a Secretaria Adjunta de Assistência Social em conjunto com a Secretaria Municipal de Políticas Sociais. No intuito de se atingir o público-alvo foi priorizado famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; família que recebe o Benefício de Prestação Continuada – BPC; família com história de morte em crianças menores de 05 anos; família com criança prematura ou com baixo peso ao nascer; criança com vacinas atrasadas e/ou sem acompanhamento preconizado; mãe e gestante adolescente; criança/adolescente com história de internação frequente; família com criança em situação de trabalho infantil, família em descumprimento do Programa Bolsa Família, dentre outros. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

Ressalta-se que as metas a serem alcançadas por cada uma das áreas mencionadas acima foram delimitadas. No caso da Educação foi definido que 100% das crianças deveriam estar inseridas na educação infantil; 100% dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos – EJA deveriam ter aumento no nível de escolaridade; 100% dos estudantes seriam atendidos na Escola Integrada, no Programa Saúde na Escola - PSE, no Projeto Intervenção Pedagógica - PIP; 100% das crianças com o perfil do PIP (classificadas abaixo do Avalia BH em português e matemática) deveriam ser atendidas; 100% das crianças e adolescentes deveriam estar matriculados e frequentes no Ensino Fundamental e 100% dos estudantes com deficiência inseridos no ensino regular ou EJA. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

A meta da Saúde seria 100% das gestantes em acompanhamento pré-natal; 100% das crianças menores de 05 anos no acompanhamento da puericultura; 100% dos adolescentes e idosos com avaliação clínica anual; 80% dos adolescentes, idosos e crianças com distúrbios nutricionais acompanhados; e, por último, 100% dos membros do programa com o calendário de vacinação em dia. No campo da Assistência Social: 100% das famílias inseridas nos serviços socioassistenciais (PAIF e PAEFI); 100% das famílias identificadas em situação de trabalho infantil incluídas nos referidos serviços; 100% com acesso a

documentação civil completa; e 100% das famílias seriam inseridas em ações de inclusão produtiva. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

O desenvolvimento do Projeto Piloto foi realizado no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS Jardim Felicidade em 2008, atendendo a 30 famílias, em virtude do seu alto índice vulnerabilidade social. Em 2010, mais 25 CRAS foram incluídos, o que permitiu que 750 famílias fossem atendidas. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

Após dois anos de intervenção, na avaliação da primeira fase do projeto, constatou-se que das 679 famílias inseridas, 236 superaram a vulnerabilidade, 304 permaneceram; 78 mudaram de território e 60 famílias apresentaram resultados diversos. No que tange à porcentagem, esses dados correspondem a 34%, 44%, 12% e 10%, respectivamente. A maior parte das famílias permanecia ainda em situação de vulnerabilidade, enquanto que pouco mais de um terço superaram tal condição. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

O Projeto iniciou uma segunda fase, em 2013, com a construção do fluxo do processo juntamente com a Secretaria Adjunta de Modernização, Secretaria Municipal de Políticas Sociais, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Saúde. No Seminário Projeto Família Cidadã – BH Sem Miséria, em dezembro de 2014, quando ocorreu a assinatura do Termo de Cooperação entre as três secretarias.

De janeiro de 2015 a dezembro de 2016, o projeto foi pautado na agenda das reuniões dos Grupos de Trabalho, Fórum de Coordenadores (SMAAS), BH Cidadania, dentre outros espaços. As reuniões da gerência do Programa Família Escola ocorreram de janeiro de 2016 a dezembro do mesmo ano. Assim se deu o processo de institucionalização do projeto na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, como consta na apresentação realizada no final de 2016 pelo BH Cidadania. A partir de fevereiro de 2016, se estabelece um grupo de Apoio, voltada para o planejamento da implantação da segunda fase do Projeto Família Cidadã formado por representantes da Escola de Governo/ Fundação João Pinheiro, SMSA e SMPS.²

² Coordenado por Miriam Oliveira, o grupo era composto pelo técnico SMPS Marcus Abilio, Tammy Claret, subsecretaria municipal de Saúde da PBH, pelo servidor da SMSA, Max André e pela professora Carla Bronzo da EG/FJP.

No planejamento, a seleção aconteceria apenas em dois meses. A elaboração do plano de ação familiar seria em até três meses para assim se iniciar o acompanhamento familiar.

Dessa forma, houve a ampliação de 30 para 60 famílias vulneráveis a serem acompanhadas. No planejamento da primeira etapa da segunda versão do projeto esperava-se que a equipe do CRAS realizasse a busca ativa das famílias, fizesse a atualização no Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais - SIGPS e consolidasse o IDF das famílias previamente listadas. Neste processo, as famílias que não superaram a vulnerabilidade permaneceriam para a segunda fase e seriam selecionadas as demais famílias. No intuito de totalizar as 60 famílias em cada CRAS, a seleção ocorreu em três estágios. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

Essa etapa se iniciou em 2014 (final de nov/início dez), por meio da lista de beneficiários do Cadastro Único que foi enviada aos equipamentos do CRAS. Desta forma, foram enviados nome e endereço de 100 famílias para cada equipamento. A respectiva equipe técnica teria que realizar a busca ativa e selecionar 60 famílias das 100 indicadas.

Então, a primeira etapa teve o seguinte desdobramento: as famílias indicadas pelo CadÚnico abaixo da linha da extrema pobreza, ou seja, menos de R\$77,00 per capita com cadastro atualizado no CRAS seria incluída no Projeto. As com cadastro desatualizado ou sem cadastro no CRAS, a equipe técnica atualizaria por busca ativa, ou seja, por meio de contato telefônico, carta, visita domiciliar. Entretanto, foi percebido uma defasagem de informação do CadÚnico, uma vez que várias famílias já haviam mudado de endereço. Com isso, apesar do tratamento da lista, da busca ativa, o número de famílias inseridas no Projeto foi inferior ao esperado. O prazo expirou no dia 06/03/2015 sem atingir a meta de 60 famílias por território. (ATA de Reunião BH Cidadania).

A segunda etapa foi pela combinação dos critérios de renda *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF, ou seja, eram elegíveis as famílias com renda per capita inferior ou igual a R\$77,00 e IDF igual ou inferior a 0,5. Apesar do enorme esforço empreendido pelos gestores e equipe técnica, o número continuou aquém do pretendido. Foi identificado que embora famílias tivessem ultrapassado a renda per capita ou o IDF, pois devia

ser a combinação das duas, muitas famílias estavam em situação de vulnerabilidade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

Dessa maneira, como esse critério restringiu o número de famílias, a terceira etapa permitiu a ampliação de outros critérios. A fim de que abarcasse um número maior de famílias, foram adotados critérios subjetivos e objetivos para seleção. As orientações para essa etapa eram: conhecer as famílias previamente selecionadas, reconhecer os critérios de seleção, reconhecer o perfil das famílias conforme os critérios apresentados, inserir os dados no SIGPS, calcular o IDF, analisar e definir a lista com os nomes das famílias prioritárias do território e enviar a lista das famílias para a GEIMA validar. Nesse estágio foram contempladas as indicações feitas pelos técnicos da saúde, educação e assistência social sem desconsiderar o conceito científico de extrema pobreza - renda *per capita* ou IDF. (ATA de Reunião BH Cidadania).

O prazo final para entrega era até 31/03/15. Mas ele foi prorrogado para 17/04 a fim de que os coordenadores qualificassem melhor as informações do SIGPS, mas isso não ocorreu. A princípio, os repasses das definições e encaminhamentos seriam realizados pelos GERPS. Mas, no decorrer do processo da seleção, foi estabelecido que as orientações seriam feitas diretamente entre a gerência BH Cidadania com os coordenadores, mas os Gerentes Regionais de Políticas Sociais - GERPS estariam em cópia nos emails. Na reunião do dia 30/04/2015, denominada de Reunião de Coordenadores BH Cidadania, em que também eram discutidos questões do Projeto Família Cidadã, um dos gerentes do BH Cidadania apresentou a lista do SIGPS com as famílias habilitadas e as não habilitadas, totalizando um universo de 4647 famílias. (ATA de Reunião BH Cidadania).

Por outro lado, os coordenadores relataram dificuldades, dentre elas, a de atender aos critérios de seleção simultaneamente, pois embora algumas famílias não os atingissem, elas apresentavam perfil de vulnerabilidade e deveriam ser contempladas. Acrescentaram também que o que foi observado pelo perfil das famílias pela lista do Cadastro Único não condiz com a realidade da família. Muitas trabalham no mercado informal e por isso não tem renda declarada, o que impacta na renda per capita. Mas, que se forem aceitas apenas as informações do CAD a meta será atingida. (ATA de Reunião BH Cidadania).

O prazo do dia 17/04 foi expandido para 05/05/15 para que a equipe das três políticas (assistência social, saúde e educação) indicasse e definisse as famílias para complementar as 60 e teriam até o dia 15/05/17 para lançar no sistema. Os meses que se seguiram, junho, julho, agosto era para a assinatura do Termo de Adesão e elaboração do Plano de Ação Familiar – PAF. (ATA de Reunião BH Cidadania).

Mas cada CRAS implantou o projeto conforme a sua realidade local. Pode-se citar: em alguns as famílias foram indicadas apenas por uma política setorial; já em outros as famílias foram indicadas e selecionadas no GT – Grupo de Trabalho assim como cada um construiu os procedimentos para a assinatura do Termo de Adesão das famílias de acordo com seu contexto específico.

Como mencionado, o processo de identificação e seleção dessas famílias teve início no final de 2014, e só em meados de 2015 teve início a apresentação do projeto às famílias. No seu desenho, consta a previsão da construção do PAF em conjunto com as famílias após a sua adesão. Dessa forma, ao identificar e selecionar famílias mais vulneráveis no território, o PAF é planejado a partir das necessidades e das demandas de cada membro familiar, além de estabelecer metas, avaliações e prazos estabelecidos para e com as famílias. Esse planejamento não significa necessariamente, mostrar para essas famílias as situações de vulnerabilidade social e apontar sua responsabilidade exclusiva para a solução das situações de desproteção social. Ele facilita a intervenção social por meio do acesso aos serviços públicos, além de contribuir para o desenvolvimento de construções coletivas.

No processo de implantação e implementação do projeto aconteceram oito Rodas de Conversas entre as temáticas promovidas pelo BH Cidadania. Dentre os temas abordados nos encontros destaca-se a que versou sobre o Plano de Ação Familiar – Metodologia, a qual tem como princípios definir o problema com a família ser trabalhado; promover encontros coletivos e individuais, no mínimo, mensalmente; otimizar e qualificar as visitas domiciliares; garantir resposta em tempo real às famílias; aprimorar a escuta a fim de que o técnico seja sensível à realidade de cada família; desenvolver atividades para que a família possa dizer a sua visão de si mesma e do mundo.

A proposta do Projeto Família Cidadã é que as famílias superem a condição de vulnerabilidade. A elaboração do Plano Acompanhamento Familiar - PAF permite ainda mais interação entre os implementadores com cada indivíduo do núcleo familiar. Compreende-se que cada Plano construído abarca as particularidades, limitações e potencialidades o que cria alternativas mais flexíveis e viáveis conforme a realidade vivenciada. A identificação das principais características das famílias acompanhadas e a análise dos tipos de intervenções realizadas ocorrem através dos Planos de Ação Familiar - PAF. O formato do PAF se assemelha ao modelo de acompanhamento preconizado pelo PAIF, mas a principal diferença consiste na participação das outras políticas sociais no processo de acompanhamento. (MOURÃO, PASSOS, FARIA, 2011).

Nessa primeira seção do capítulo 3, foi apresentado um breve histórico da implantação e implementação do Projeto Família Cidadã nos 34 equipamentos de Belo Horizonte, a próxima seção contextualizará sobre o CRAS, que ganha centralidade nesse projeto, e mostrará como ele foi implantado no CRAS Santa Rosa.

3.1 O Contexto Social no qual o CRAS opera e o CRAS Santa Rosa

É importante elucidar neste capítulo que a política de assistência social ganha relevo com o advento da Constituição Federal de 1988 e com a sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em 1993.

Contudo, é com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em 2003, que se inicia o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o qual é composto por dois tipos de equipamentos: o Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e o Centro Especializado de Assistência Social – CREAS.

Neste trabalho, o enfoque será dado ao CRAS, o qual é responsável pela execução direta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, que consiste no trabalho social com famílias na perspectiva de atuar na prevenção, proteção e promoção junto às famílias vulneráveis. Ou seja, atua no intuito de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto

de direitos. Busca desenvolver as potencialidades das famílias e o fortalecimento destas, por meio de ações, para contribuir na qualidade de vida. (BRASIL, 2009).

Neste contexto, como o serviço destina-se às famílias e indivíduos que, geralmente, residem em domicílios precários e em territórios considerados vulneráveis, em que existem situações de risco social decorrente da pobreza, fragilização de vínculos afetivos e/ou comunitário pressupõe-se que os equipamentos do CRAS estejam instalados nas áreas mais vulneráveis e tenham uma articulação com a rede socioassistencial. Esta rede seria responsável por mobilizar todos os recursos existentes no território a fim de responder às demandas com flexibilidade conforme a realidade local. (BRASIL, 2009).

Dessa forma, o Programa BH Cidadania, ao também buscar a articulação das ações das diversas políticas no território com essa perspectiva de flexibilidade e adequação teria convergência com os objetivos do CRAS. Este é de fundamental importância para a efetiva implementação do Projeto Família Cidadã, uma vez que ele é o principal responsável pelo monitoramento do Plano de Ação Familiar - PAF durante o período em que a família é acompanhada.

O CRAS Santa Rosa foi inaugurado em 09 de junho de 2002, tendo como área inicial de abrangência 504 famílias da Vila Santa Rosa. Em junho de 2013, a Regional Pampulha, por meio da Gerência de Políticas Sociais - GERPS, demandou do CRAS a mudança para parte do prédio do Centro de Atendimento Comunitário - CAC São Francisco. Neste ínterim, a Secretaria Municipal de Políticas Sociais - SMPS determinou a adaptação do edifício do CAC para que o CRAS Santa Rosa se configurasse como Espaço BH Cidadania. Diante do novo elemento, a mudança foi adiada, a fim de que se efetivassem as devidas adequações. Por conseguinte, a mudança para o novo espaço ocorreu em julho de 2014.

O território atual do CRAS Santa Rosa é fortemente caracterizado por ser uma região industrial, não está localizado dentro de nenhuma das vilas que atende. Na sua área de abrangência tem uma escola municipal e duas escolas estaduais; três Centros de Saúde; uma Instituição de Longa Permanência para Idoso – ILPI; um Grupo de Desenvolvimento Comunitário GDECOM e Unidade Municipal de Educação Infantil – UMEI.

Vale ressaltar que o aspecto da organização comunitária não expressa histórias de lutas e conquistas dos moradores das Vilas atendidas. Diante disso, desde o seu surgimento, o CRAS investe em diferentes formas de mobilização no território no intuito de atrair e aumentar a presença e participação dos moradores no equipamento.

Acrescenta-se a essas informações, o panorama da conjuntura atual como as transformações do mundo do trabalho, expansão da informalidade, desemprego estrutural, uso e abuso de drogas, violência, criminalização da questão social, além da baixa escolaridade, das condições precárias de sobrevivência vivenciadas por essas famílias. Neste contexto, observa-se nas famílias moradoras das vilas uma redução na capacidade de proverem seus cuidados e de seus membros dependentes o que pode incorrer ou agravar em situação de vulnerabilidade.

3.2 Experiência do Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa

A primeira versão do Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa aconteceu no período de 2012 a 2014. Tendo como referência uma assistente social que trabalhava, na época, no equipamento. Foram selecionadas 30 famílias no primeiro ano, mas em virtude de mudança de endereço e não adesão ao projeto permaneceram 19 famílias. Nos registros do projeto do CRAS consta que em 2014, 10 famílias superaram a vulnerabilidade, 02 desistiram no decorrer do acompanhamento e as 05 que não superaram a vulnerabilidade foram incluídas na segunda versão do projeto.

Todas as informações contidas neste tópico foram colhidas das Atas de Reunião da Equipe do CRAS Santa Rosa. O Projeto Família Cidadã entrou na pauta de reunião do corpo técnico a partir de outubro de 2014. Neste mês, a coordenadora informa sobre o processo de seleção das 60 famílias a serem selecionadas e incluídas no referido projeto. Nessa época, também foi retomada a necessidade de se coletivizar as demandas espontâneas para uma melhor organização de trabalho e para priorizar o acompanhamento das famílias que já eram acompanhadas e as que seriam advindas do projeto.

A lista do Cadastro Único chegou ao CRAS com 97 nomes no final do mês de novembro de 2014. A primeira decisão foi verificar quais famílias tinham cadastro no CRAS.

Em dezembro, a equipe técnica realiza força tarefa e concentra esforços na seleção das famílias. Das 97 famílias, apenas 15 não possuíam cadastro no CRAS. Foram enviadas cartas para todas as famílias tanto para atualizar o cadastro quanto para se cadastrarem no equipamento. Também foram realizadas visitas e telefonemas.

Em fevereiro/15, todos os dados das famílias selecionadas foram lançados no sistema de informação, sendo que 64 famílias foram encerradas e 34 famílias ainda faltavam para atualizar o cadastro. No final deste mês, 51 cadastros foram revisados. A coordenação articulou carro com regional, na média de três turnos de carro por semana.

O processo foi encerrado no início de março e neste mês teve início o Grupo de Trabalho - GT do Projeto Família Cidadã. Na Comissão Local ficou acordado de cada política setorial apresentar famílias a partir dos indicadores. Foram 34 famílias habilitadas no 1º processo, porém somente 11 tinham o IDF 0,5 ou abaixo. A política de saúde e assistência social indicaram algumas famílias sendo realizada busca ativa delas.

As estratégias utilizadas pelo CRAS para completar as 60 famílias, foram: avaliação técnica, lista de descumprimento do Programa Bolsa Família, famílias que foram encerradas do primeiro processo do Projeto Família Cidadã e lista dos serviços de convivência. Os casos sugeridos seriam lançados no SIGPS para ser gerado o IDF.

Em abril/15, a equipe técnica recebe orientação de realizar acompanhamento em grupo e é definido o técnico de referência do Projeto Família Cidadã. Em maio, a técnica de referência passa a participar das Rodas de Conversa com a coordenadora do equipamento quando possível. Inicia o processo de preenchimento do cadastro do SIGPS sobre as vulnerabilidades e potencialidades das famílias em conjunto pelas três políticas setoriais: saúde, assistência social e educação, processo realizado no Grupo de Trabalho e em reuniões extraordinárias.

Em junho/15, o CRAS organiza um evento para assinatura do Termo de Adesão pelas famílias. A escolha do sábado foi por acreditar que isso atrairia um número maior de participantes, justamente, por ser fora do horário de escola das crianças e de

trabalho. Foi feito todo um planejamento para o evento: acolhida/café, academia da cidade, uma apresentação da escola integrada, dinâmica feita pelo CRAS e conversa sobre o projeto.

Em julho teve contratação de uma “brincante” para fazer atividades com as crianças. Mas a apresentação da Escola Integrada não foi possível por causa do transporte e período de férias. A escola ficou responsável em contribuir com o lanche do evento. Houve a mobilização das setoriais, as agentes de saúde ajudaram na entrega dos convites. As 17 famílias que compareceram no sábado demonstraram interesse e assinaram o termo. Também teve a participação da gerente do BH Cidadania, do Gerente de Políticas Sociais da Regional Pampulha e do gerente e agentes de saúde do Centro de Saúde São Francisco. As famílias que tiveram interesse foram incluídas para atividades do BH em Férias. Inicia o processo de preenchimento do Plano de Ação Familiar das famílias que assinaram o termo.

Em agosto/15 a técnica de referência e a coordenadora do CRAS foram a um equipamento público (onde ficava o CRAS anteriormente) para uma reunião com as famílias selecionadas do Projeto para a assinatura do Termo de Adesão. Porém, não apareceu nenhuma família convidada. Foram realizadas novas buscas para assinatura do termo: cartas, telefonemas e visitas domiciliares.

Neste mês, também ocorreu uma palestra com duas técnicas da URBEL para apresentar a política habitacional em Belo Horizonte e outra sobre orçamento familiar realizada pela equipe do CRAS. Também aconteceu orientação sobre preenchimento das informações sobre as famílias no sistema pelas políticas sociais e a possibilidade da educação e saúde também lançarem esses dados.

Em setembro/15, alguns CRAS fizeram uma lista de questões sobre o projeto para que a GPSOB discutisse com a Secretaria de Políticas Sociais, inclusive, sobre lançamentos de informações da saúde e educação a serem realizadas pela assistência social. Até o momento, menos de 50% das famílias de todos os 34 equipamentos haviam assinado o Termo de Adesão. Em novembro, a equipe técnica já havia inserido as famílias selecionadas no sistema de informação, porém ainda não havia completado as 60.

Para otimizar o fechamento das 60 famílias foi realizada mais uma força tarefa com busca ativa de famílias que eram cadastradas, mas não acessavam ao CRAS nem constavam na lista do Cadastro Único. Até final de dezembro de 2015, o CRAS seleciona todas as famílias. Neste mês, tem o passeio para Hotel Fazenda na região metropolitana com as famílias. Em janeiro de 2016 tem o passeio para o zoológico pelo BH em Férias.

No primeiro semestre de 2016, um caso do CRAS Jardim Felicidade passa para o CRAS Santa Rosa, em virtude da mudança de endereço da família. O CRAS passa a ter 61 famílias. Também continua o preenchimento do formulário - Plano de Acompanhamento Familiar - junto com a saúde e educação. Em virtude, da incompatibilidade de agenda entre as setoriais, pela complexidade de tarefas envolvidas, a rotina de trabalho e na expectativa em cumprir prazos, somente alguns tiveram a participação das famílias. Os lançamentos no SIGPS são realizados no CRAS com a participação das áreas envolvidas. Ressalta-se que após o preenchimento do campo de vulnerabilidade é referenciado um técnico de cada política, conforme a característica de cada família, por exemplo: se uma família apresentou uma carência maior em educação, o técnico dessa política que fica como referência.

No segundo semestre de 2016, acontecem duas Rodas de Conversas com as famílias, a primeira com tema sobre a educação e a segunda sobre álcool e drogas. A primeira Roda de Conversa aconteceu na escola municipal e como as participantes apresentaram demanda sobre violência contra a mulher o próximo encontro foi sobre essa temática. Este evento ocorreu no Centro de Saúde São Francisco por causa da melhor localização para as famílias. Houve a colaboração das três temáticas, as agentes de saúde ajudaram nas entregas dos convites.

Em dezembro de 2016, teve o passeio para o SESC Venda Nova com as famílias. No final do mês, é enviada uma carta de agradecimento em nome da equipe pelo convívio durante o ano.

A partir dessas informações infere-se que as famílias do projeto foram convidadas e priorizadas em todas as atividades que o CRAS realizou durante os dois anos. Por outro lado, percebe-se que não houve cumprimento dos prazos estabelecidos apesar de todos os esforços empreendidos. Percebe-se uma distância entre o programado e o

implementado como demonstrado no capítulo anterior por Silva e Melo bem como o alto grau de interação entre família e executor da ponta como visto na tipologia de Nogueira.

Observa-se que não tem uma sequência linear na seleção das famílias, entre as datas de Termo de Adesão, preenchimento do Plano de Ação com vulnerabilidades e potencialidades. A implantação e implementação do projeto aconteceu em num momento que se precisava ter um conhecimento mais aprofundado do território para identificar, potencialidades e vulnerabilidades de cada membro familiar, mas coincidiu com um período de mudança no corpo técnico na Prefeitura de Belo Horizonte, em virtude do concurso público, o que também afetou o CRAS Santa Rosa.

Nota-se que poucos casos do CRAS Santa Rosa foram construídos conjuntamente com a família. Diferentemente do que está preconizado no desenho, a maioria foi elaborado no GT Local entre as 03 políticas e depois apresentado às famílias para ajustes por motivos que já foram explicitados acima.

Identifica-se um planejamento baseado no que poderia ser melhor para as famílias, mas não foi perguntado a elas primeiro, em nenhum momento do processo, tanto de gestão quanto de implantação. Nota-se uma postura top-down (de cima para baixo), como discutido no capítulo anterior, da gestão central para com a gestão local no cumprimento de metas e prazos, sem considerar o contexto, e conseqüentemente, uma postura também top down dos técnicos para com as famílias, revelando uma estratégia tradicional de intervenção.

Já no decorrer do acompanhamento, como na roda de conversa, há algumas evidências de uma mudança de postura e do elevado grau de interação, ao adequar a proposta conforme a necessidade dos sujeitos envolvidos. Nota-se uma reeleitura do projeto pelos implementadores ao adaptá-lo à realidade na qual o CRAS opera.

Nesta seção foi abordado o Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa. O próximo capítulo versará sobre as vulnerabilidades das famílias selecionadas, os tipos de vulnerabilidades mais presentes; bem como serão focalizadas três famílias conforme os critérios estabelecidos para, a partir da análise da intervenção, compreender de forma mais aprofundada os desafios de desenvolver estratégias colaborativas no trabalho com as famílias.

4. O RETRATO DAS VULNERABILIDADES DAS FAMÍLIAS SELECIONADAS

Esse capítulo apresenta, primeiramente, o perfil de vulnerabilidade das 61 famílias selecionadas. Posteriormente identifica as vulnerabilidades mais presentes e seus subtipos. Na terceira seção, o foco será três famílias, selecionadas como as que apresentam maior número de vulnerabilidades, para considerar tanto seu perfil de vulnerabilidade quanto a intervenção que foi realizada.

A análise do perfil das famílias selecionadas para o Projeto Família Cidadã mostra que tem mais de um tipo de vulnerabilidade presente na maioria delas.

Ao se examinar o desenho e as informações contidas no PAF se visualiza a seguinte estrutura no SIGPS: membro familiar – vulnerabilidades – potencialidades – ações – prazo – monitoramento. No protocolo de vulnerabilidade das famílias que foi lançado no Sistema de Informação das Políticas Sociais - SIGPS pelas três políticas sociais constam 08 tipos de vulnerabilidades com seus subtópicos. São 60 tipos de subtópicos de vulnerabilidades. No total das 61 famílias, foram marcadas ao total 529 subtópicos de vulnerabilidades diferentes. Conforme pode ser verificado no quadro das famílias, em anexo, as famílias selecionadas são as de número.

Pode haver marcação de mais de um subtópico, ou seja, pode-se marcar mais de uma opção para cada tipo de vulnerabilidade. Conforme pode ser verificado na Tabela de Quantitativo das Vulnerabilidades, apêndice, cada subtópico e seu quantitativo. Esses dados foram coletados e tabulados manualmente a partir do referido sistema de informação, para o conjunto das 61 famílias participantes do Projeto.

A primeira vulnerabilidade a ser tratada será a **relacional** que abarca situações de: conflito, preconceito, abandono, confinamento, isolamento e violência. Seguida pela vulnerabilidade de **ciclo de vida, dependência e deficiência** que considera a presença de: deficiente; criança de zero a 05 anos de idade; criança/adolescente de 06 a 14 anos; adolescente/jovem de 15 a 18 anos; idosos e de idosos dependentes ou semidependente.

A terceira vulnerabilidade de **escolaridade** constitui-se pela presença de: analfabetos; adultos analfabetos funcionais; adulto com fundamental incompleto; adulto com secundário incompleto; criança de zero a 06 anos de idade fora da escola; criança/adolescente de 07 a 14 anos de idade fora da escola; criança/adolescente de 10 a 14 anos analfabeto; jovem de 15 a 17 anos de idade fora da escola, criança/adolescente com até 14 anos com mais de dois anos de atraso. A vulnerabilidade **material** é composta por família elegível ao Programa Bolsa Família, mas que não o recebe; família elegível ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, mas que não o recebe; renda familiar per capita inferior à linha da extrema pobreza; até ¼ do salário mínimo e até ½ salário mínimo.

A vulnerabilidade de **emprego e qualificação profissional** possui menor número de subtópicos, que são eles: mais da metade dos membros em idade ativa encontra-se sem ocupação; presença de criança/adolescente com menos de 16 anos de idade trabalhando e família com necessidade de qualificação profissional. A vulnerabilidade das **condições habitacionais** consta como: densidade de mais de dois moradores por dormitório; material de construção não permanente; acesso inadequado à água; esgotamento sanitário inadequado, sem coleta de lixo; sem acesso à água filtrada e por último sem acesso à geladeira/refrigerador.

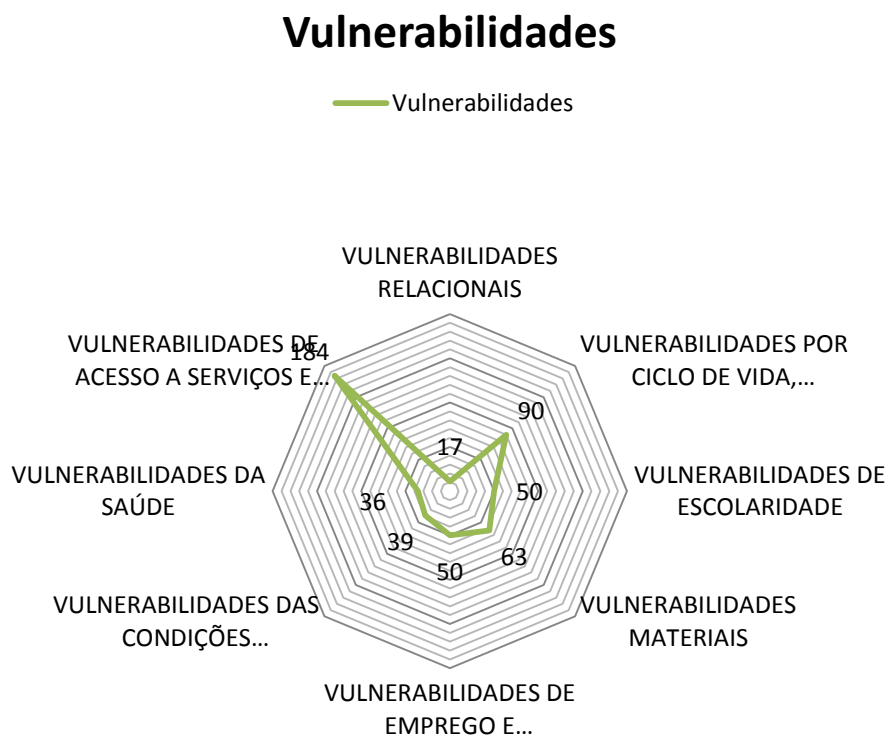
A vulnerabilidade de **saúde** consta o maior número de subtópicos, sendo eles: da criança menor de 05 anos com vacinação atrasada; criança de 0 a 05 anos sem classificação nutricional; criança menor de 01 ano sem acompanhamento de puericultura; criança entre 01 ano a 02 anos sem acompanhamento de puericultura; adolescente entre 10 a 18 anos sem acompanhamento; adolescente entre 10 a 18 anos sem registro de vacinação anti-hepatite b; gestante não captada; idoso com 60 ou mais sem vacinação contra-influenza; idoso com 80 ou mais sem acompanhamento; família com classificação 04,05 ou 06 e presença de condições e/ou patologias prioritárias.

A vulnerabilidade de **acesso a serviços e documentação civil** é a última e contém para marcação: família com membros sem documentação civil; com acesso restrito à alimentação; sem acesso, mesmo que momentâneo, ao CREAS/PAEFI; sem acesso, mesmo que momentâneo, ao SCFV; sem acesso, mesmo que momentâneo, a serviços da proteção social de alta complexidade; com acesso restrito à política de lazer; sem acesso, mesmo que

momentâneo, a algum serviço da política de educação; com acesso restrito à política de cultura; sem acesso, mesmo que momentâneo, a algum serviço da política de saúde e, por último, sem acesso, mesmo que momentâneo, a algum serviço da política de habitação.

No universo de 61 famílias do CRAS Santa Rosa, observa-se uma menor incidência em vulnerabilidade relacional (17) em contraponto à vulnerabilidade de acesso a serviços e documentação civil (184); seguido por ciclo de vida, dependência e deficiência (90); vulnerabilidades materiais (63); vulnerabilidades de escolaridade (50); vulnerabilidade de emprego e qualificação profissional (50); vulnerabilidades das condições habitacionais (39); e vulnerabilidades de saúde (36) como podem ser percebidas pelo gráfico 1.

Gráfico 1 - Total das vulnerabilidades das 61 famílias



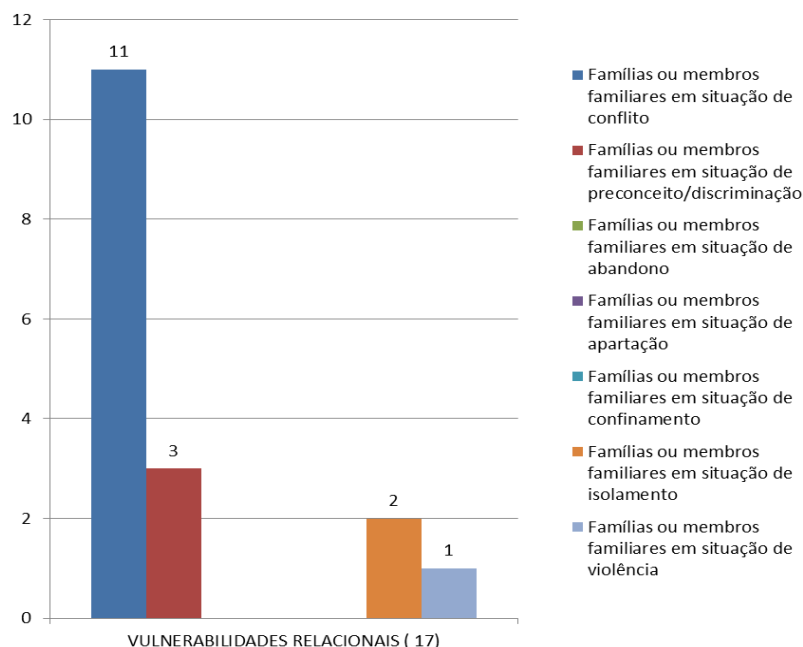
Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

Para aprofundar na análise, será realizada uma análise de cada situação das vulnerabilidades apresentadas. O segundo gráfico vai apresentar a composição da vulnerabilidade relacional, a partir de seus subtópicos.

Nota-se como demonstrado no gráfico abaixo, que na incidência da vulnerabilidade relacional o conflito se destaca em relação às demais vulnerabilidades. Destaca-se que pelo fato de ser uma vulnerabilidade menos tangível pressupõe-se que ela seja mais difícil de ser identificada. Em contrapartida, ela tem grande relevância para o enfrentamento e superação da pobreza e vulnerabilidade, visto que ela perpassa a dimensão das relações sociais e do empoderamento.

Pode-se inferir que a partir do conhecimento dessa vulnerabilidade as ações de intervenção possam ser utilizadas como uma das estratégias para o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento dos ativos de indivíduos e famílias.

Gráfico 2 – Índice de vulnerabilidades relacionais



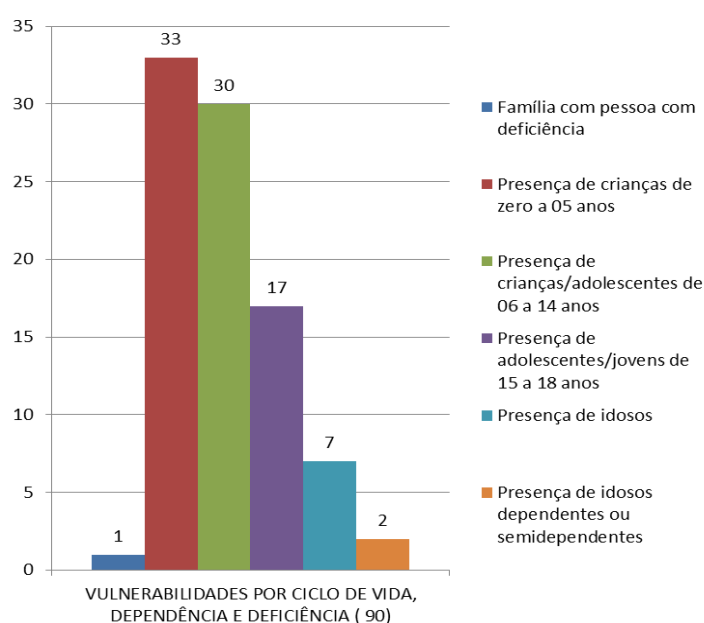
Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

Quanto à vulnerabilidade por ciclo de vida, dependência e deficiência, percebe-se grande incidência de crianças de zero a 05 anos, seguido de criança e adolescente de 06 a

14 anos, adolescente/jovem de 15 a 18 anos; o que pode sugerir que são famílias com estrutura etária com elevado grau de dependência, conforme pode ser identificado no gráfico abaixo.

Esse dado também revela a importância de se existir uma estrutura de oportunidade capaz de ser acessada conforme a necessidade de cada indivíduo, seja criança, adulto, deficiente ou idoso.

Gráfico 3 – Índice de vulnerabilidades por ciclo de vida, dependência e deficiência

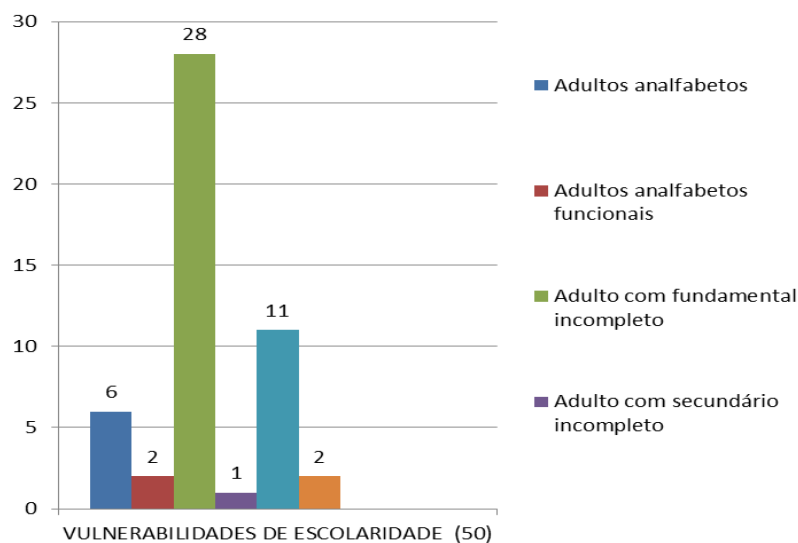


Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

Com relação à vulnerabilidade educacional, nota-se que quase metade do universo das 61 famílias consta pelo menos um adulto com fundamental incompleto. Salienta-se que na visão de Moser (2010) e Katzman (1999) a educação é vista como um ativo na categoria de capital humano.

O dado ilustrado pelo gráfico evidencia a baixa escolaridade dessas famílias, o que pode suscitar o desencadeamento para outras situações de precariedade.

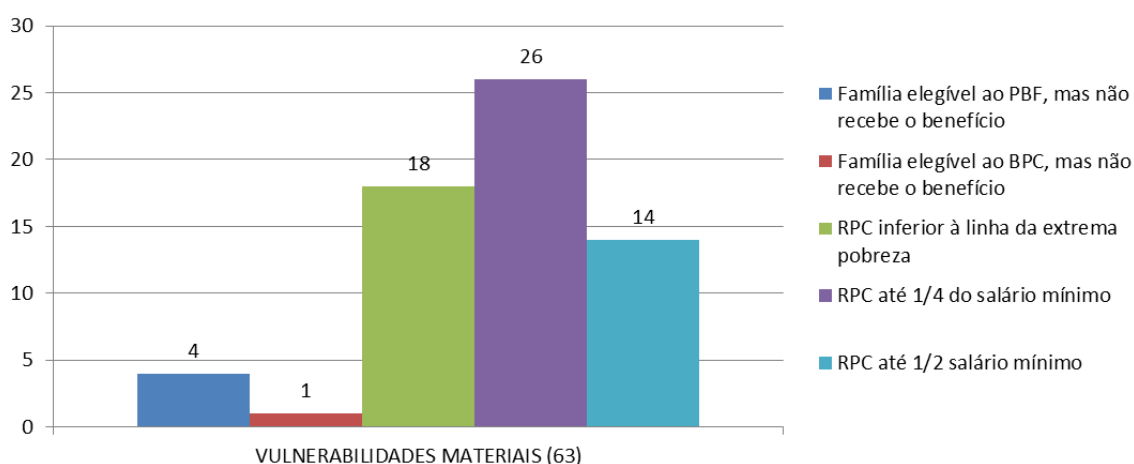
Gráfico 4 – Índice de vulnerabilidade educacional



Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

Em relação à vulnerabilidade material, nota-se que grande parcela dos participantes do projeto vive no patamar da extrema pobreza, o que pode ratificar a preocupação em resolver questões emergenciais, como sobrevivência.

Gráfico 5 – Índice de vulnerabilidades materiais



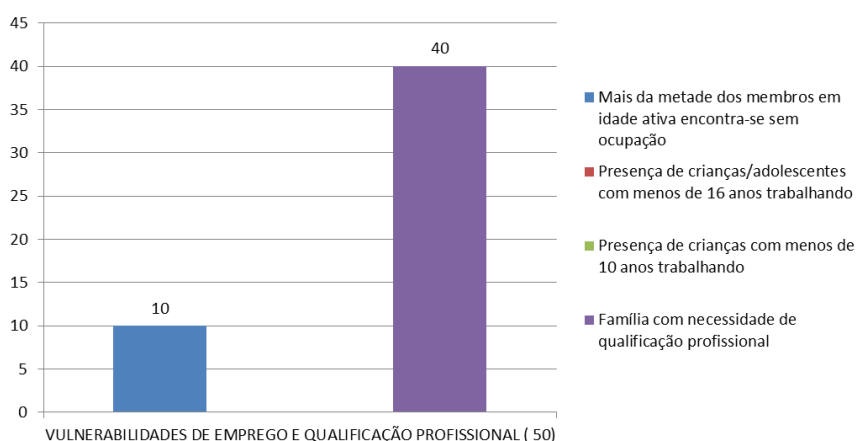
Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

No que se refere à vulnerabilidade de emprego e qualificação, tem-se a presença maciça de famílias com necessidade de qualificação profissional. Tal

vulnerabilidade é proveniente da baixa escolaridade. Para Moser (2010) o trabalho em si não é um ativo na categoria de capital humano, pois ele precisa da posse e mobilização de outros ativos, como a educação, diferentemente, da compreensão de Katzman (1999).

Mas, independente de pontos de vista distintos, a vulnerabilidade de emprego está intimamente relacionada à situação de bem-estar do indivíduo e família.

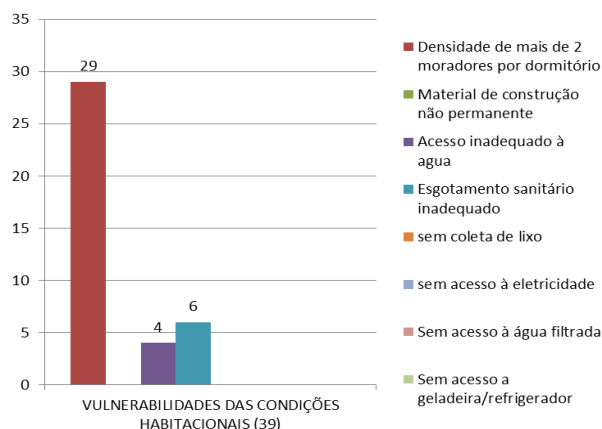
Gráfico 6 – Índice de vulnerabilidades de emprego e qualificação profissional



Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

Quanto à vulnerabilidade habitacional, percebe-se uma incidência maior em densidade de mais de dois moradores por dormitório, o que pode sugerir um adensamento do número de pessoas convivendo no mesmo espaço.

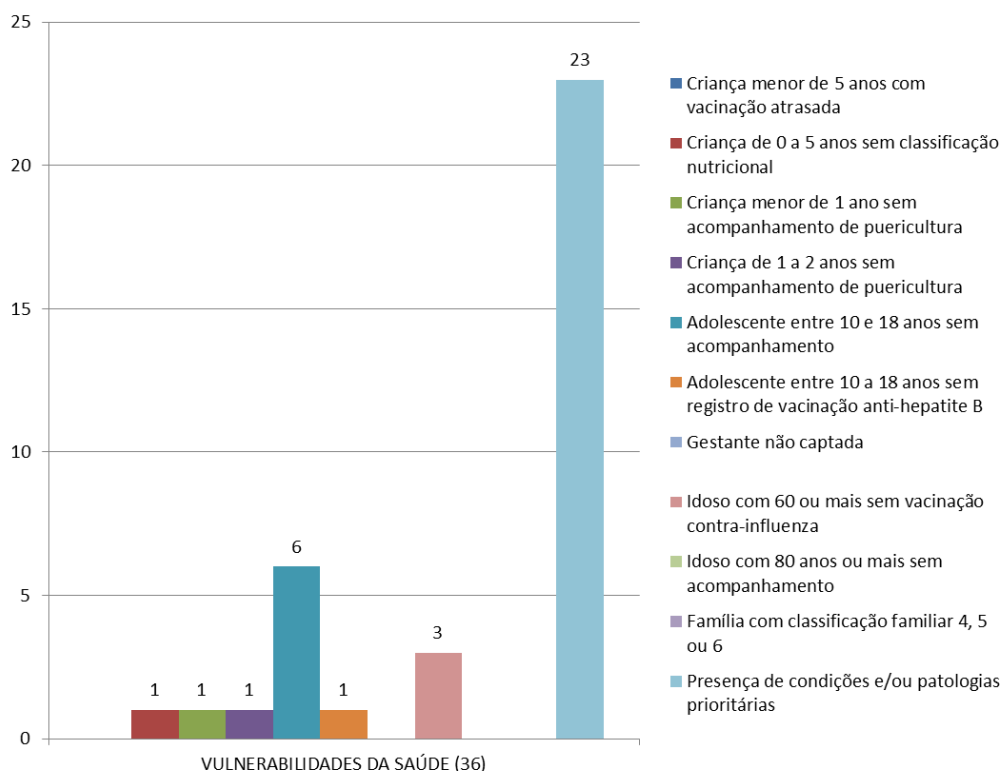
Gráfico 7 – Índice de vulnerabilidades das condições habitacionais



Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

A vulnerabilidade da saúde chamou a atenção pela incidência em presença de condições prioritárias, o que pode evidenciar a importância do acompanhamento por esta política.

Gráfico 08 - Índice de Vulnerabilidade de saúde



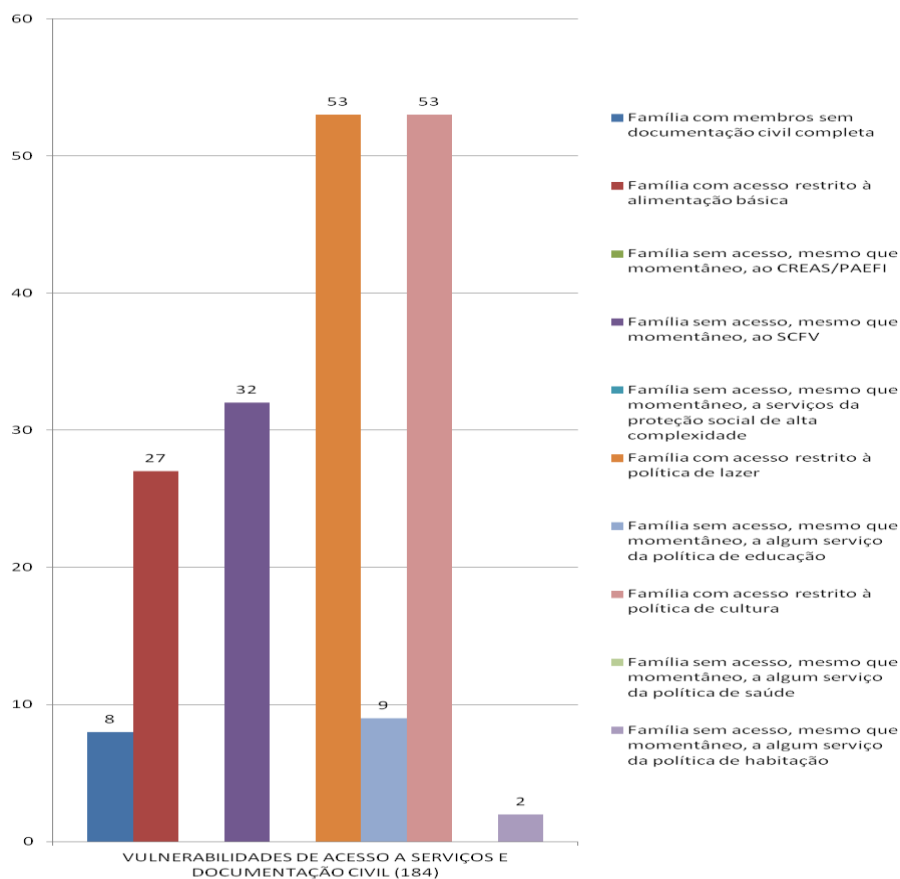
Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

A vulnerabilidade de documentação civil e acesso a serviços foi a que teve maior incidência. Mas, no seu subtópico, houve pouca incidência em documentação civil, o que pode se justificar pelo fato de a maioria das famílias já terem alguma passagem pelo CRAS (concede gratuitamente segunda via de documentação civil).

Entretanto, há um alto índice da falta de acesso à cultura e lazer, seguido de família sem acesso, mesmo que restrito, ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e de famílias com acesso restrito à alimentação básica. Pode-se concluir que quase metade dessas famílias passa por dificuldades financeiras e que primeiro vão tentar promover a segurança alimentar para depois buscar política de lazer e cultura. Por outro lado,

não ter nenhuma incidência em saúde chama a atenção, o que pode refletir a universalidade da política ou a falta de informação das políticas sobre a situação.

Gráfico 9 – Índice de vulnerabilidades de acesso a serviços e documentação civil



Fonte: SIGPS. Elaboração própria.

4.1 A lupa nas três famílias acompanhadas

Uma vez realizada a análise das vulnerabilidades para o conjunto das 61 famílias, essa seção se concentra em apenas três, selecionadas dentre as que apresentaram maior número de vulnerabilidades agregadas, estando entre as 17 famílias que apresentaram vulnerabilidade relacional.

Ressalta-se que a vulnerabilidade relacional consta como critério concomitante ao maior índice de vulnerabilidade, justamente, por ser menos tangível e geralmente mais

difícil de ser identificada. Conforme pode ser verificado no quadro das 61 famílias, apêndice, as famílias selecionadas são as de número 40, 52 e 54.

O critério de desempate com a terceira família que também apresentou 15 incidências foi o tempo de cadastro no CRAS Santa Rosa. Segue a análise das 03 famílias acompanhadas. As informações foram coletadas nos prontuários das famílias e nos registros de acompanhamento familiar, bem como a partir de entrevistas com técnicos que as acompanham.³ Os nomes são fictícios, para garantir o anonimato. Pode ser verificado no quadro das 03 famílias, apêndice, as vulnerabilidades de cada uma delas.

4.1.1 Família da Sandra

Essa família chamou a atenção por apresentar o maior índice de vulnerabilidade, com 16 marcações, bem como pelas duas marcações em vulnerabilidade relacional. Esta está representada por conflito e sendo a única família identificada com situação de violência. Na vulnerabilidade de ciclo, dependência e deficiência apresenta criança/adolescente 06 a 14 anos e adolescente/jovem de 15 a 18 anos. Na vulnerabilidade de escolaridade há adulto com fundamental incompleto e criança/adolescente 06 a 14 anos fora da escola. A vulnerabilidade material é representada por renda familiar per capita inferior à linha da extrema pobreza.

Na vulnerabilidade de emprego e qualificação profissional mais da metade dos membros em idade ativa encontra-se sem ocupação e família com necessidade de qualificação profissional. Na vulnerabilidade das condições habitacionais apresenta densidade de mais de dois moradores por dormitório, acesso inadequado à água, esgotamento sanitário inadequado. Na vulnerabilidade de acesso a serviços e documentação civil a família apresenta acesso restrito à alimentação básica, à política de lazer, de cultura e família sem acesso, mesmo que momentâneo, a algum serviço da política de educação.

Na vulnerabilidade de saúde não teve nenhuma marcação. Destaca-se que a política de saúde não tinha informações a respeito e nem conhecia a família, esta, por sua vez,

³ Importante mencionar que uma das famílias selecionadas é acompanhada por mim. Essa condição, embora não muito comum (técnica e pesquisadora, sujeito e objeto de pesquisa ao mesmo tempo), não prejudicou, espera-se, a análise da intervenção.

não acessava a política de saúde, não fazia acompanhamento ou buscava o Centro de Saúde para prevenção. E essa realidade não alterou mesmo com a entrada no projeto, o qual visava à integralidade.

O primeiro contato da família com o CRAS Santa Rosa foi por meio do cadastro realizado em 30/10/2003. Em janeiro de 2015, é realizada busca ativa da família para possível inclusão no Projeto Família Cidadã. A referência familiar demonstra interesse em participar do projeto. A família é monoparental. O núcleo familiar era composto por 04 pessoas, sendo: a requerente (46 anos) e três filhos, de 18, 16 e 13 anos. A mãe vai receber o nome fictício de Sandra e os filhos de Lucia, Carla e Pedro, respectivamente.

Sandra é negra, separada, sua escolaridade é primeira série incompleta. Somente ela cuida dos filhos, o ex-marido é alcoolista crônico, agredia-a e foi afastado de casa, há alguns anos, pela Lei Maria da Penha. A filha mais velha, Lúcia, possui o ensino fundamental completo, mas não tem interesse em estudar. Carla demonstra interesse pelos estudos. O filho Pedro é a grande preocupação de Sandra, está “rebelde” e não quer estudar, segundo ela.

A renda é proveniente de seu salário como lavadora de carro (contrato através de uma cooperativa) em uma concessionária e do Programa Bolsa Família. A família passa a receber o benefício da cesta básica de janeiro de 2015 e continua recebendo até o início de 2016. Neste ano a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social passa a não ofertar mais esse benefício, por isso a concessão da cesta básica se encerra para a família sendo esta orientada sobre outras instituições que a concedem.

A casa é própria, mas precária, possui 04 cômodos: sala, cozinha, um quarto e banheiro. A família reside no bairro São Francisco, na Vila Real, onde o tráfico de drogas é bem ativo no território. Como a Vila Real é dividida pelo Anel Rodoviário ela foi denominada de Vila Real I e II, há uma disputa por território pelo tráfico de drogas e familiares de facções rivais não podem transitar no mesmo espaço.

A técnica de referência considera que a família respondeu ao acompanhamento e que o enfoque se deu no campo relacional entre mãe e filho. Sandra não aceitava que o filho

estava envolvido com o tráfico de drogas. Ela não tinha muitos problemas com as outras duas filhas. Lucia, a mais velha, não quis se envolver nas questões familiares, não compareceu aos atendimentos e chegou a morar um tempo na casa de parentes. Já Carla, a mais nova, era participativa, chegou a acompanhar a mãe em atividades coletivas organizadas pelo CRAS. Pedro responde ao acompanhamento por certo período.

A técnica enfatiza que Sandra não gosta de morar onde vive e demonstrou ter certo sentimento de culpa, pois quando os filhos eram mais novos ela ia trabalhar e Pedro ficava “solto”, sem atividade, mas ela também precisava trabalhar para manter a casa. Ela aparenta ser uma pessoa retraída, não conversa com ninguém, não tem sentimento de pertencimento ao território, não tem rede de apoio. Então, no início ela procurava muito o CRAS no horário de almoço ou intervalo do trabalho, que era perto do equipamento. Ia lá para conversar, chorava muito nos atendimentos, tinha uma necessidade de desabafar e o foco da conversa era o Pedro e sua relação com ele. Não tinha necessariamente um prévio agendamento, não tinha data fixa. Ela aparecia e conversava com sua técnica de referência.

Nessa família, percebe-se fragilidade dos mecanismos de solidariedade na comunidade, um sentimento de segregação do território que podem agravar aspectos negativos que podem robustecer a situação de vulnerabilidade. Nota-se uma baixa programabilidade e alta interação entre usuário e técnico como discutido no capítulo dois. De certa forma, Sandra parece encontrar no CRAS um espaço em que conta sua história de vida, o que demonstra traços de uma abordagem colaborativa.

Consta nos registros, que Pedro comparece em alguns encontros no ano de 2015. Um atendimento chama a atenção por ele afirmar não se sentir respeitado pela escola nem pela família. Pode-se sugerir que o tráfico represente para ele um mecanismo de ganhar status, poder e respeito perante a família e comunidade. Ele foi sensibilizado a participar do Programa Esporte Esperança - atividade de esporte que acontece no CRAS - chegou a frequentar uns dois meses. Ele saiu do projeto sem motivo aparente e sem justificativa, mas a técnica de referência desconfia que seja por conta da rivalidade entre as duas Vilas.

A técnica acredita que “o CRAS acolheu a demanda de Sandra, mas ele tem suas limitações, o que fazer com um adolescente envolvido com drogas? Apontar o dedo? O

serviço é um equipamento público localizado no território, ele passou por todas as escolas e em todas ele teve problema, ele era visto como sinônimo de problema.” A técnica levou o caso para o Núcleo Intersetorial Regional – NIR, reunião intersetorial que acontece mensalmente com Conselho Tutelar da Regional, política de educação, saúde, proteção social CRAS e CREAS para discussão de casos de crianças e adolescentes, mas não fica deliberado de o caso ir para o CREAS. O caso posteriormente é transferido ao Conselho Tutelar da Regional Oeste, em virtude da mudança de endereço do adolescente para a casa da avó.

No início de julho de 2015 é realizada visita domiciliar para compreender melhor a dinâmica familiar e sensibilizar a família para participação do evento de assinatura do Termo de Adesão, mas ela não comparece. Final do referido mês, ela retorna para realizar recurso do Programa Bolsa Família por conta do descumprimento e na oportunidade ela assina o Termo de Adesão do Projeto Família Cidadã. O CRAS “blinda” a família, procedimento realizado quando a família está em situação de vulnerabilidade e risco, a fim de evitar a perda do benefício do Programa Bolsa Família. Nota-se que o retorno é para resolver a questão do benefício.

Percebe-se que o acompanhamento começa antes da Assinatura do Termo. As ações do Plano de Ação Familiar foram planejadas no GT junto com saúde e educação e apresentada à família. A técnica ressalta que o plano não se constrói em apenas uma data, ele é dinâmico, é resultado do acompanhamento. Percebe-se que construção do plano talvez até mesmo pela dificuldade em conciliar as agendas e a pressão em cumprir metas e prazos foram pensados no Grupo de Trabalho – GT. Ou seja, o plano foi feito e apenas posteriormente foi apresentado à família. Entretanto, o ator principal, a família, conforme a abordagem colaborativa ficou como coadjuvante.

Em agosto/15 é concedido isenção para documentação civil para Carla concorrer à vaga de menor aprendiz. Em setembro/15, o filho Pedro é encaminhado para inscrição no Lar dos Meninos SSVP para estudar na instituição em 2016, a pedido da mãe. A técnica também escuta o filho que demonstra interesse, mas a mãe desiste no decorrer do processo e resolve buscar outros caminhos para ajudar o filho.

Final do ano, Sandra relata que o filho foi morar com a mãe em outro bairro, constatou que o filho realmente está envolvido com o tráfico e que o caso está sendo acompanhado pelo Conselho Tutelar Oeste. Surge uma vaga para menor aprendiz e a filha mais nova é indicada pelo CRAS, mas não passa no processo seletivo. É encerrado o contrato de trabalho de Sandra. Ela passa a fazer bicos de faxina.

Em janeiro de 2016, Pedro fica no Centro de Internação Provisória - CEIP Horto cumprindo medida de privação de liberdade porque foi apreendido portando 3 kg de pedras de crack. Não havia vale social para disponibilizar para visitá-lo. Sandra relata que os traficantes juraram seu filho de morte e todo mês vai ter que pagar uma quantia até quitar a dívida do filho (valor da droga apreendida pelos policiais).

Sandra retorna em maio em virtude de visita domiciliar. Nos meses que se seguem o filho volta a morar com a avó na Vila Calafate. Sandra comenta que está morando entre um bairro e outro, mas não muda definitivo para o Calafate “porque senão seu barraco é invadido”. Sandra consegue um contrato anual como lavadora na mesma concessionária em que trabalhava.

A técnica de referência comenta que quando Pedro sai do CEIP vai direto para a casa da avó, a qual exerce uma figura de autoridade diferentemente da mãe, e isso foi muito trabalhado nos atendimentos, o papel que cada um exerce. Ressalta que o movimento de Sandra entre um bairro e outro, acrescentada pela violência no território, família visada pelo tráfico, adolescente jurado de morte, ocasionaram um espaçamento nos atendimentos. Então a técnica questiona: “e o CRAS no meio disso? Até aonde o CRAS vai, aonde ele deve e pode ir nesses casos? Como disputar com o poder paralelo? ”

Em setembro de 2016, Sandra procura o CRAS para demandar vale social. Revela o desejo de ir diariamente ao bairro Calafate ver o filho. Carlos fraturou a perna jogando bola e voltou a estudar. O CRAS concede 04 tarifas sociais para que ela se organize financeiramente. Percebe-se o alto grau de discricionariedade do técnico, ele define se concede ou não a passagem independente da finalidade, ele sozinho avalia a real necessidade do vale. Pressupõe-se que quem mais conheça a realidade dessas famílias seja quem está na linha de frente, sendo demandado diariamente pelas famílias por respostas que não estão

previstas no desenho do projeto. Muitas vezes as respostas precisam ser imediatas. Os técnicos ficam com a sensação de que devem dar alguma resposta a essas famílias com tantas privações e/ou fragilidades ao entorno, além da precariedade da estrutura de oportunidades. Em dezembro família é convidada a realizar o passeio de final de ano, mas não comparece.

Nota-se que a parceria da educação e saúde é incipiente, o preenchimento da vulnerabilidade e também do plano de ação foram realizados juntos no GT, mas o ator que acompanhou a família foi a assistência social. Pode-se inferir que técnica de referência tenha se sentido “sozinha” nesse emaranhado de questões que ultrapassam os muros do CRAS. O técnico personaliza a política, é ele quem traduz, materializa a política, mas ele não consegue resolver todos os problemas. Pode-se sugerir que o CRAS talvez possa ser mais eficaz nas questões mais subjetivas, menos tangíveis e como são mais difíceis de serem traduzidas e mensuradas, não se destaquem. Por outro lado, como ele está inserido no território reconhecendo as vulnerabilidades e potencialidades talvez também seja mais fácil dessas questões serem trabalhadas.

Percebe-se que dentre todas as vulnerabilidades apresentadas pela família a que o CRAS mais conseguiu atuar foi no campo relacional. A família efetivou os encaminhamentos, mas isso não foi garantia para que acessasse uma estrutura de oportunidade. A família não teve uma qualificação profissional, os cursos que estavam disponíveis ou não tinham mais vaga ou não atendiam ao interesse, já que é um cardápio pronto em que a família tem que se adequar à oferta e não ao contrário.

Quanto à vulnerabilidade de condições habitacionais, situação caótica em que a família se encontra, ainda mais por se tratar de uma grande metrópole, continuou da mesma maneira de quando entrou no projeto. É um programa que visa à integralidade, mas apenas se percebe um movimento da assistência social e um envolvimento inicial da saúde e educação. Apesar de não constar a vulnerabilidade de documentação civil que também pode ser considerado como um ativo, o documento é concedido no decorrer do acompanhamento.

Pode-se pensar que há indícios de uma oscilação entre postura tradicional e abordagem colaborativa em algumas passagens do acompanhamento, tais como: técnica acolhe a demanda da família, reconhece a sua história de vida, mas realiza o plano em que ela

é o principal ator com outras políticas. Escuta a opinião do filho antes da mãe tomar a decisão, como no ocorrido da possível inclusão no Lar dos Meninos. É como se fosse um movimento pendular, ora postura tradicional ora colaborativa. E talvez o próprio profissional nem tenha consciência desse movimento. Percebe-se uma mudança na postura de Sandra, mesmo que tímida, no início ela se apresenta chorosa, e ao final de 2016, ela já começa a enfrentar as dificuldades e riscos existentes no seu entorno de uma maneira diferente, de uma postura passiva para mais ativa. O CRAS incide mais no campo relacional da família. Mas, não se pode assegurar uma relação causal direta entre as ações desenvolvidas no acompanhamento e essa mudança de comportamento.

4.1.2 Família da Joana

A segunda família possui um alto índice de vulnerabilidade mesmo tendo participado da primeira e segunda versão do Projeto Família Cidadã no CRAS Jardim Felicidade. Vale ressaltar que o acompanhamento pelo CRAS Santa Rosa começou em 2016 e não em 2015 como as demais. Ela possui 15 incidências nos subtópicos de vulnerabilidade bem como a incidência em vulnerabilidade relacional. O perfil de vulnerabilidade desta é semelhante ao da primeira. A vulnerabilidade por ciclo de vida, dependência e deficiência é demonstrada pela presença de criança de 0 a 5 anos, adolescente de 6 a 14 anos e jovem de 15 a 18 anos.

Na vulnerabilidade de escolaridade é a família que apresenta maior incidência com a presença de adulto com fundamental incompleto, criança de 0 a 6 anos e de 7 a 14 anos fora da escola. Em vulnerabilidade material tem a incidência em renda familiar per capita inferior à linha da extrema pobreza. Na vulnerabilidade de emprego e qualificação profissional consta a necessidade de qualificação profissional.

Na vulnerabilidade de condições habitacionais é representada pela densidade de mais de 02 moradores por cômodo. Não consta vulnerabilidade da saúde. Na vulnerabilidade de acesso a serviços e documentação civil apresenta acesso restrito à alimentação básica; família sem acesso, mesmo que momentâneo, ao Serviço de Convivência Familiar e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, a algum serviço da política de educação, família com acesso restrito à política de lazer e cultura.

O primeiro contato da família com o CRAS Santa Rosa foi em 10/09/2012. Mas a família muda-se para o bairro Jardim Felicidade. Em fevereiro de 2016, a requerente comparece ao CRAS Santa Rosa e informa que retornou ao território após um período morando com sua mãe no bairro Jardim Felicidade. Segundo a requerente, a família teve que mudar para a Vila Santa Rosa, uma vez que o filho mais velho se envolveu com o tráfico de drogas e foi jurado de morte no bairro Jardim Felicidade. A família foi acompanhada pelo projeto piloto no CRAS Jardim Felicidade e continuou na atual versão do Projeto Família Cidadã. Percebe-se um movimento da família em procurar o CRAS e informar sua situação familiar, o que pode sugerir certa legitimidade do serviço para a família.

A família é monoparental. O núcleo familiar era composto por 07 pessoas, sendo a referência familiar (33 anos) e seis filhos com 16, 14, 12, 09, 07 e 03 anos. A mãe receberá o nome fictício de Joana e os filhos de Samuel, Paula, Ivo, Ana, Igor e Carolina, respectivamente.

Joana é negra, separada, está desempregada, possui quarta série do ensino fundamental. A única renda é proveniente das faxinas e do Programa Bolsa Família, segundo relatos de Joana. A casa é cedida pela ex- cunhada. O domicílio possui 04 cômodos: um quarto, uma sala, uma cozinha e um banheiro. Nota-se que são sete pessoas morando em apenas quatro cômodos.

Ela cuida sozinha dos 06 filhos, separou-se do pai dos 05 primeiros filhos em decorrência de agressões físicas e o pai de Carolina é falecido. Samuel (16 anos) está fora da escola e Carolina (03 anos) está em apenas meio período na Unidade Municipal de Educação Infantil - UMEI Santa Rosa. Os outros 04 estudam em escola da rede municipal.

No início de 2016, Joana assina o Termo de Adesão. Observa-se que as diretrizes do plano são traçadas no Grupo de Trabalho e apresentada à família posteriormente. Conduta contrária à abordagem colaborativa, mas que pode ser remetida a mesma situação institucional empregada à família de Sandra.

Durante o acompanhamento a família é encaminhada ao Conselho Tutelar, Órgão de Defesa da Criança e do Adolescente e articulado com Gerência de Educação para inserção dos filhos nos serviços de educação. A inserção de meio horário de Carolina em unidade de educação infantil e não inclusão de Igor e Ana em Programa de Escola Integrada dificulta a procura por vaga de emprego, uma vez que ninguém poderia cuidar das crianças enquanto ela não estivesse em casa. A cesta básica é concedida enquanto o benefício é ofertado pela assistência social; bem como é concedida isenção de documentação civil para Paula (14 anos) a fim de que seja encaminhada para a vaga de menor aprendiz. Como no caso anterior, esta família também é “blindada” a fim de evitar a perda do benefício Bolsa Família.

A técnica de referência ressalta que o CRAS interveio junto à Gerência de Educação para vaga período integral, porém esta alegou que, como anteriormente, Joana retirou a filha Ana da Creche Sementes do Amanhã (rede conveniada com a Prefeitura) não poderia priorizar a família. Ressalta-se que a UMEI Santa Rosa é perto de sua casa, diferente da localização da referida creche, e se trata de um público que a princípio deveria ser priorizado pelas políticas setoriais. A técnica evidencia a dificuldade em articular dentro do próprio território e que a única política que realmente parou o serviço e priorizou é a assistência social, que as famílias entraram em lista de espera tanto para saúde e educação. Nota-se que não teve prioridade como preconizado no objetivo do Projeto que era justamente o diferencial entre Serviço de Atenção Integral à Família - PAIF e o PAF. Posteriormente, a mãe consegue a vaga no Programa de Escola Integrada, mas não na UMEI em tempo integral para Carolina.

A família aparenta ter relação conflituosa entre mãe e o filho Samuel. Joana relata que Samuel estava cumprindo medida socioeducativa de semiliberdade na Casa Ipiranga por roubo de carro e estava evadido desde 2015 até ser “apreendido” cometendo outro ato infracional. Ela confirma que o filho está envolvido com o tráfico de drogas e apresenta comportamento violento. A técnica ressalta que Joana é confusa, tem dificuldade em cumprir os prazos estabelecidos no plano, e que o acompanhamento também é confuso. Ela percebe uma desorganização familiar, uma dificuldade até para cumprir horário e dia dos atendimentos. Mas que se deve respeitar o tempo da família e que talvez, um ano seja insuficiente para realmente conhecer a dinâmica familiar nestes casos. A técnica acrescenta

que o CRAS apresenta porta de entrada, mas não apresenta a saída. Ele se perde em casos emergenciais e não cumpre seu papel de prevenir, promover e proteger.

Observa-se que até o final do referido ano, Joana ainda não havia efetivado o encaminhamento de documentação civil. Por outro lado, ela apresentou interesse em fazer curso de salgadeira, porém só havia previsão de novas turmas apenas em 2017, o que recai na questão do acesso a estrutura de oportunidade. O CRAS Santa Rosa está temporariamente sem o Serviço de Convivência Familiar e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. Apesar de todas as dificuldades ela consegue, parcialmente, inserção na política de educação.

Nesta família, também nota-se indícios de uma oscilação entre postura tradicional e a abordagem colaborativa em algumas passagens do acompanhamento, tais como: apontar os déficits da família e não se pautar nas suas competências, mas também apresenta traços da abordagem colaborativa em respeitar o tempo da família.

4.1.3 Família da Maria

A família de Maria também apresenta vulnerabilidades semelhantes a das anteriores. Consta presença de conflito familiar. Na vulnerabilidade por ciclo, dependência e deficiência, apresenta criança de 0 a 5 anos. Na vulnerabilidade por escolaridade, consta presença de adulto com fundamental incompleto e presença de criança de 0 a 6 anos fora da escola, e na material a renda familiar per capita é inferior à linha da extrema pobreza.

Na vulnerabilidade emprego apresenta necessidade de qualificação profissional. Na de condição habitacional consta densidade de mais de 02 moradores por cômodo, acesso inadequado à água e esgoto sanitário inadequado. Não há incidência em saúde. A família pertence ao Centro de Saúde São Francisco, acessa regularmente a essa política e não consta situação grave de saúde. Na vulnerabilidade de acesso a serviços e documentação civil apresenta acesso restrito à: alimentação básica; sem SCFV, lazer; educação, cultura e habitação.

A família teve o primeiro contato com o CRAS Santa Rosa por meio cadastro em 28/01/2013. A família é monoparental, constituída por uma mãe de 23 anos e dois filhos

de 04 e 01 ano de idade. Ela vai receber o nome fictício de Maria e os filhos de Joice e Tiago. A referência é negra, jovem, desempregada, solteira, possui fundamental incompleto.

A casa é cedida por parentes, possui 04 cômodos: cozinha, sala, quarto e banheiro. Família aderiu ao Projeto Família Cidadã em abril de 2015 por meio de busca ativa. A mãe que reside no mesmo lote também aderiu ao projeto.

A única renda é proveniente da pensão alimentícia da filha e do Programa Bolsa Família. Durante o acompanhamento foi realizada concessão de cesta básica (enquanto era ofertado pela assistência social). A família foi incluída em todas as atividades do CRAS, como atendimentos individuais e em grupo, o passeio ao zoológico, passeio ao Hotel Fazenda, Sesc Venda Nova e houve a participação da família.

A filha de 04 anos fica na Creche Sementes do Amanhã em período integral. Contudo, o filho de 01 ano está sem acesso à política de educação mesmo que momentaneamente. Foi encaminhada à GERED, Conselho Tutelar e articulado junto à educação na tentativa de inclusão do filho em creche ou UMEI.

No primeiro semestre de 2015, é encaminhada à Defensoria Pública para entrar com o pedido de pensão judicial do filho. Ela comparece para os atendimentos individuais e coletivos. São realizadas constantes concessões de vales sociais para que ela possa ir à Defensoria até que a técnica de referência solicita que ela apresente a Declaração de Comparecimento para o próximo atendimento.

Percebe-se uma mudança de postura da técnica, o que pode ser caracterizada como uma abordagem tradicional ou que ela usou o documento como mecanismo para compreender melhor o que estava acontecendo, já que Maria alegava ir à Defensoria, mas não apresentava progresso no processo. Maria alega que usou os vales para uma demanda de saúde do filho. Passam a ser concedidos vales para saúde e Defensoria Pública. Percebe-se a discricionariedade da técnica em solicitar ou não a Declaração de Comparecimento e a finalidade da concessão do uso do vale social pela família.

À luz da abordagem colaborativa pode-se pensar que se estabeleceu uma relação de confiança e respeito, pois Maria contou o real uso da tarifa e a técnica acolheu a sua demanda. Destaca-se que em decisão em equipe técnica foi acordado que os vales seriam usados em caráter excepcional (caráter flexível para adequar a realidade) para a saúde sendo priorizados os casos do Projeto Família Cidadã.

No segundo semestre de 2015, é realizada visita domiciliar. A família participa do evento no sábado e assina o Termo de Adesão. Percebe-se o mesmo movimento que ocorreu com as famílias de Sandra e Joana: O Plano de Ação Familiar foi realizado no GT e posteriormente apresentado à família, que é o principal ator do contexto. Conforme o ideal da abordagem colaborativa, a família deveria participar desde o início do processo, mas em termos práticos, recai no que já foi discutido anteriormente.

Ressalta-se que no decorrer das atividades coletivas percebe-se certo distanciamento entre mãe e filha (ambas participam do projeto), apresentam um comportamento diferenciado, conversam minimamente, não assentam juntas, os netos interagem pouco com a avó. Porém, na pactuação do plano com a família, Maria nega qualquer conflito existente entre as duas. Diante dessa situação, a técnica pode desconsiderar todos os indicadores latentes de conflito, (pensar que a vulnerabilidade relacional, na maioria das vezes, é velada) e concordar com a fala de Maria e não trabalhar essa questão.

Mas, após a negativa, a técnica percebe que se simplesmente insistir, ela vai continuar a negativa. Diante disso, a técnica resolve trabalhar essa questão indiretamente e acredita que à medida que se estabelecer uma relação de confiança pode ser revelado o que parece estar velado. Observando à luz da abordagem colaborativa a técnica não segue os princípios primordiais como o respeito à vontade do sujeito, a transparência no acompanhamento, pois decide trabalhar essa questão sem o consentimento da requerente.

Por outro lado, trabalhar essa questão pode ser resultado de uma forma de prevenção, visto que um dos principais atribuições do serviço é, justamente, prevenir rompimento de laços familiares e comunitários. Nota-se, novamente, a alta discricionariedade do burocrata de nível de rua e o uso de tecnologia branda nesse tipo de projeto, acerto e erro, pois não se sabe o vai encontrar, é um caminho de hipóteses.

Ainda no ano de 2015, Maria tem interesse em fazer curso profissionalizante de salgadeira, mas não havia vaga. Este caso, também recai sobre o reconhecimento da estrutura de oportunidade e o seu não acesso. Maria consegue receber a pensão alimentícia do filho.

No final do ano, Maria é orientada quanto ao prazo de inscrição para vaga na UMEI. Ela retorna e comenta que fez a inscrição, mas que quando disse ser acompanhada pelo Projeto Família Cidadã a secretária que a atendeu disse não conhecer o programa, ela demonstra desapontamento. Ela foi informada que essa situação seria repassada à política de educação e assim foi feito. Apesar da articulação, o filho ficou sem creche para 2016. Como não conseguiu a vaga ela não poderia procurar emprego bem como não havia cursos de seu interesse disponíveis. Percebe-se que Maria identificou, reconheceu a estrutura de oportunidade, mas não conseguiu acessá-la.

No decorrer de 2016, nota-se que há uma redução de encontros e atividades coletivas se comparados a 2015, mas a família comparece a maioria deles e justifica a ausência quando ocorre. Merece destaque, a primeira Roda de Conversa em outubro, Maria pontua a importância da vaga em creche para o filho, pois assim poderá concorrer a vaga de emprego e relata coletivamente o ocorrido na inscrição para a vaga. Percebe-se uma “leve” aproximação entre mãe e filha. Vale enfatizar que a proposta do próximo encontro era o alcoolismo, fenômeno forte no território, mas quando colocado em debate pelas famílias, a demanda delas foi de violência contra a mulher e partiu de Maria essa iniciativa. Até então, a técnica não sabia o que estava subjacente a esse pedido. Neste dia, ficou acordado de o CRAS convidar uma pessoa para falar sobre o tema, o Centro de Saúde disponibilizou o auditório e a discussão ficou aberta para a comunidade. Houve a entrega dos convites e Maria compareceu à palestra. Percebe-se uma postura tradicional para colaborativa por parte da equipe.

Em novembro/16 Maria informa que conseguiu vaga na Creche Sementes do Amanhã em período integral para o filho e a filha passará a frequentar escola municipal. Foram concedidas fotos para Maria e os dois filhos. Agendada primeira via da carteira de identidade para o filho. Ressalta-se que nos atendimentos ela ia com o filho mais novo ou estava apressada porque ele estava com alguma vizinha, mas desta vez, ela estava sem a criança e aparentou mais tranquilidade. Então quando questionada pela técnica pela ausência

do filho, Maria respondeu que estava com a mãe. E, então vem à tona toda a verdade que estava subjacente e, pela primeira vez, ela confirma o conflito e conta do relacionamento conturbado entre as duas.

Maria relata que quando mais jovem o padrasto tentou assediá-la e mesmo contra a vontade da mãe procurou o Conselho Tutelar, mas a mãe jurou suicídio caso o companheiro fosse preso, então ela teve que desmentir tudo perante a justiça e família e desde então se afastou da mãe. Disse que refletiu durante o ano a esse respeito e que seus filhos não tinham convivência com a avó, apesar de ambas participarem dos mesmos lugares e morarem no mesmo lote.

Maria comenta que refletiu muito consigo mesma e que em uma viagem para visitar sua avó materna no interior de Minas Gerais que estava muito doente (posteriormente veio a falecer) ela se reaproximou da mãe. Nota-se que ela diz que refletiu sozinha, o CRAS não aparece na fala dela. Ela complementou que estava feliz, pois como conseguiu perdoá-la agora seus filhos têm contato maior com avó.

Em dezembro de 2016 acontece o passeio para o SESC Venda Nova com o uso de duas piscinas. Mãe, filha e netos ficaram juntos todo o passeio, brincaram, nadaram percebeu-se um vínculo forte que foi reestabelecido.

Contudo, não se pode afirmar que o acompanhamento, os passeios em que ambas foram, as conversas, as temáticas, especialmente, sobre violência contra a mulher e até mesmo a doença e falecimento da avó materna influenciaram a mudança de postura de Maria. Mas, pode-se sugerir que Maria conseguiu ampliar seus ativos, mobilizar estrutura de oportunidade interna e externa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia procurou oferecer subsídios para melhor compreensão do desafio em desenvolver estratégias de intervenção com famílias vulneráveis, tendo como objeto a experiência do Projeto Municipal Família Cidadã no CRAS Santa Rosa. O embasamento teórico sobre vulnerabilidade foi assentado, principalmente, na concepção de Moser, Katzman. Dada à natureza da política, elementos como baixa programabilidade e alta interação elaborados por Martinez Nogueira nortearam a investigação. As abordagens colaborativas foram utilizadas como framework – moldura teórica de tipo ideal comparada à realidade. Mas, vale ressaltar que o interesse substantivo desse estudo advém dos desafios presentes no cotidiano de trabalho da pesquisadora em trabalhar com famílias vulneráveis.

No processo de implantação e implementação do Projeto Família Cidadã percebeu-se uma postura top down da gestão central no cumprimento de metas e prazo sem considerar o contexto no qual o CRAS opera e conseqüentemente percebeu-se também uma postura de cima para baixo com as famílias, o que pode influenciar a intervenção. Sob a ótica da abordagem colaborativa não houve o envolvimento do ator principal desde o início do projeto, o que é imprescindível. Também não se verifica o seguimento das diretrizes do próprio Família Cidadã, e a concepção do PAF, que é, sobretudo, um instrumento que exige a participação das famílias.

Nos três casos analisados observa-se a importância da discricionariedade do burocrata do nível de rua, os quais recebem várias demandas que, muitas vezes, não estão pautadas no desenho do projeto, circunstâncias essas complexas que podem influenciar a intervenção. Apesar da necessidade em respostas rápidas sua atuação é limitada, exemplo: não tem como determinar existência de vagas em creches, escolas, por isso leva o caso a conhecimento da rede e encaminha ao Conselho Tutelar – Órgão de Defesa da Criança e do Adolescente. Contudo, esse movimento, não assegura o acesso à política de educação. Mas a concessão dos vales, ainda que restrita pela oferta no âmbito central, permite um nível alto de discricionariedade do técnico.

Observa-se um movimento pendular, ora postura mais tradicional ora mais colaborativa. Nota-se que o CRAS atuou mais na dimensão do campo das relações sociais

(aspecto menos tangível) e do empoderamento, caracterizados como grande desafio central de intervenção. São utilizadas tecnologias brandas, baseadas na tentativa de acerto e erro, inserido num contexto de incerteza, com múltiplos atores.

Apesar de algumas abordagens diferentes usadas nos acompanhamentos nota-se que as estratégias de intervenção convergiram para uma mesma ordem de questões referentes ao aumento do protagonismo, de capacidades, da autonomia. Dessa forma, foram pensados caminhos para enfrentar as precariedades da situação vivida com alguns traços de abordagens tradicionais e colaborativas, em que se tem a discricionariedade dos implementadores, que interpretam as necessidades dos usuários da política e propõem intervenções intersetoriais condizentes com a realidade a qual se pretende modificar.

Na análise do projeto foi identificado que houve o reconhecimento e inserção do público-alvo no projeto bem como o “início da institucionalização da intersetorialidade.” Entretanto, o objetivo de promover ações integradas que favorecessem a inserção e permanência na rede de serviços das políticas públicas não foi assegurado nos três casos. Ou seja, o diferencial do PAF era a integralidade das políticas no acompanhamento do PAIF, mas, em termos empíricos, não se teve de fato essa garantia. Percebeu-se uma centralidade dos casos no CRAS.

Acrescenta-se o processo moroso para a seleção das famílias. O uso da tecnologia branda ficou evidenciado nos acompanhamentos bem como a necessidade em flexibilizar, ajustar o Projeto à realidade local. O tempo do acompanhamento foi permeado por vácuos e períodos de maior ou menos interação por conta das famílias e dos técnicos de referência.

O olhar sobre a experiência da implantação e implementação do Projeto Família Cidadã no CRAS Santa Rosa corrobora a necessidade em se acompanhar a execução dos programas, projetos, no geral, não no sentido de apontar erros ou falhas e sim de aprimorar processos a fim de que realmente alcance seu objetivo maior que é melhorar a qualidade de vida do principal ator – as famílias.

Ainda que de forma não exaustiva, a pesquisa permitiu visualizar de forma mais consistente algumas impressões nas estratégias de intervenção. Por outro lado, analisar essas intervenções à luz da abordagem colaborativa suscitou inúmeras outras inquietações sobre o desenvolvimento de estratégias de intervenção bem como evidenciou a necessidade de aprofundar estudos sobre a produção de tecnologias de intervenção junto às famílias vulneráveis acompanhadas. Inquietações essas que poderão ser objeto de futuras investigações.

REFERÊNCIA

ANDRADE, Priscilla Maia; MATIAS, Mariana López. **Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito da Política de Assistência Social.** In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – a tradução do direito à proteção básica: uma contribuição de BH.** Org. Aidê Almeida Cançado/Belo Horizonte: PBH/ASCOM, 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Decreto nº 14.878, 02 de abril de 2012. **Institui o Projeto Municipal Família Cidadã – BH Sem Miséria.** Diário Oficial do Município.

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção.** Tese apresentada ao curso de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BRONZO, Carla. **Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão.** In: **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO.** Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **O desenho e a gestão de políticas sociais sob o enfoque da exclusão social: Notas sobre o BH Cidadania.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

DI Giovanni, G; Valentini, L. *Vulnerabilidade Social.* Verbete. In: DI Giovanni, G; Nogueira, Marco Aurélio (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas.** FUNDAP: São Paulo. Imprensa Oficial, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: **ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil.** In: Implementação de Políticas Públicas, teoria e prática. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Org. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FILGUEIRA, C. **Estructura de Oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes.** Centro Latino-americano e Caribe de Demografia –CELADE, Santiago de Chile, junho de 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto Final do Projeto de Imersão Família Cidadã.** Maio 2016.

GRILO, Patrícia. **A complexidade na intervenção com famílias socialmente vulneráveis.** In: Manual Práticas Colaborativas e Positivas na Intervenção Social. EAPN Núcleo Distrital de Leiria. Portugal, 2013, p. 06-15.

KAZTMAN, Rubén; FILGUEIRA, Carlos. **Marco conceitual sobre activos, vulnerabilidade y estructura de oportunidades.** CEPAL. Oficina de Montevideo, 1999.

KAZTMAN; FILGUEIRA, F. **As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades - AVEO.** In: CUNHA, J. M. P. (org). *Novas Metrôpoles Paulistas: População, vulnerabilidade e segregação.* Campinas: Unicamp, 2006. p. 68-94.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** New York: Russel Sage Foundation, 2010.

MOSER, Caroline O. N. **Gente del barrio, vidas extraordinárias. Activos y reducción de La pobreza en Guayaquil, 1978-2004.** Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2010. raducción de Paulina Matta y Georgia Marman.

MOSER C. **Household Responses to Poverty and Vulnerability: Confronting Crisis in Commonwealth, Metro Manila, the Philippines.** The World Bank, Washington, D.C. 1997.

MOURÃO, Marcelo Alves; PASSOS, Alécia Dutra Balona; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O Programa BH Cidadania: teoria e prática da intersectorialidade.** Belo Horizonte: Únika, 2011.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico.** Série Políticas sociales, n. 24. Chile: Cepal, 1998.

RIVERO, Catarina. **Intervenção positiva com famílias socialmente vulneráveis.** In: Manual Práticas Colaborativas e Positivas na Intervenção Social. EAPN Núcleo Distrital de Leiria. Portugal, 2013, p. 30-53.

RODRIGUEZ, J. **Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales.** Serie Población y Desarrollo, número 5. Santiago de Chile.CEPAL/ELAD. 2000.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Universidade Estadual de Campinas. Campinas: NEPP, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUSA, L.; RIBEIRO, C. (2005) **Percepção das famílias multiproblemáticas pobres sobre suas competências.** Psicologia. V. XIX (1-2). Edições Colibri, Lisboa, pp. 169-191.

SOUSA, Liliana; RODRIGUES, Sofia. **Emergência de abordagens colaborativas na intervenção com famílias vulneráveis.** In:Manual Práticas Colaborativas e Positivas na Intervenção Social. EAPN Núcleo Distrital de Leiria. Portugal, 2013, p. 16-29.

WANG, C.; BURRIS, M.A. **Photovoice: concept, methodology, and use for participatory needs assessment.** *Health Educ. Behavior*, 1997, p. 369-387.