



Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Curso de Especialização em Políticas Públicas

**A IMPLANTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO
MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE / MG:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS.**

Simone de Souza Pegoreti

Belo Horizonte, junho de 2015.

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Curso de Especialização em Políticas Públicas

**A IMPLANTAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO
MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE / MG:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS.**

Simone de Souza Pegoreti

Trabalho monográfico apresentado a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Curso de Especialização em Políticas Públicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Eleonora Schetini Martins Cunha

Examinadora: Prof.^a Helena Mara Dias Pedro

Belo Horizonte, junho de 2015.

RESUMO

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova perspectiva quanto à política pública de Assistência Social. Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) avançou ainda mais no sentido de garantir serviços, definir objetivos e regulamentar benefícios. Posterior a esta lei, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB), publicadas em 2004 e 2005 respectivamente, trazem a concepção sistêmica da política pública de assistência social como um Sistema Único de Assistência Social. Nesta perspectiva, a Resolução N° 109/2009 institui a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que tem como objetivo a uniformização da oferta de serviços em todo o território nacional a partir dessa padronização. O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise da implementação dos referidos serviços no município de Belo Horizonte, uma vez que anterior à publicação da Tipificação, o município já contava com uma quantidade expressiva de serviços. O objetivo, portanto, foi verificar em que medida Belo Horizonte adequou-se para corresponder às orientações da normativa. Foi possível identificar que, apesar dos avanços, Belo Horizonte ainda possui grandes desafios na implementação dos serviços da Tipificação.

Palavras-chave: Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

LISTA DE SIGLAS

BH – Belo Horizonte

BPC – Benefício de Proteção Continuada

CF – Constituição Federal

CIA – Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONDIM – Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

EPSB – Equipe de Proteção Social Básica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos

LA – Liberdade Assistida

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

ONG – Organização Não-Governamental

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

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa-Família

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSC – Prestação de Serviço à Comunidade

SMAAS – Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SPSDP – Serviço de Proteção Social Básica para Pessoas Com Deficiência

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

Sumário

Introdução.....	6
Capítulo 1 – Políticas públicas: uma breve revisão da literatura.....	8
1.1 Sobre políticas públicas	8
1.2 O Ciclo de uma política pública	10
1.3 As estruturas organizacionais que implementam políticas públicas.....	14
Capítulo 2 – A Política de Assistência Social e a Tipificação de seus serviços.....	17
2.1 A Política Nacional de Assistência Social.....	17
2.2 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.....	20
Capítulo 3 – O reordenamento dos serviços em Belo Horizonte após a Tipificação. ..	244
3.1 Os serviços da Proteção Social Básica	244
3.2 Os serviços da Proteção Social Especial	288
Considerações Finais	42
Referências Bibliográficas.....	46
Outras Referências.....	469

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal a análise da implementação dos serviços socioassistenciais no município de Belo Horizonte, tendo como delimitação temporal o ano de 2014.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foi promulgada em 11 de dezembro de 2009 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e visa à uniformização desses serviços em todo o território nacional, organizando-os conforme os níveis de complexidade da proteção social a ser ofertada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a saber, a proteção social básica e a proteção social especial de média e de alta complexidade. Esse documento estabelece não só a nomenclatura dos serviços, como também os parâmetros para sua oferta, que devem balizar as ações de todos os municípios brasileiros.

Antes da promulgação da Tipificação muitos municípios da Federação, dentre eles Belo Horizonte, já ofertavam alguns desses serviços, mas com outro formato, outro nome, embora com o mesmo objetivo. A Tipificação traz o advento de padronizar os serviços, dando-lhes uma mesma identificação, o que tanto possibilita unidade ao SUAS, como facilita o conhecimento e o acesso por parte dos cidadãos.

A partir da Tipificação, todos os serviços ofertados pelos municípios precisaram ser revistos, de modo a que se procedessem às adequações necessárias, o que inclui o município de Belo Horizonte (BH) e justifica a análise proposta. Pretende-se verificar, passados cinco anos da regulamentação, em que medida os serviços ofertados pela assistência social em BH estão adequados à Tipificação e quais as explicações para possíveis dificuldades / facilidades encontradas no processo de implementação desses serviços pela secretaria municipal e suas equipes, tanto na proteção social básica, ofertada nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), quanto na proteção social especial, ofertada nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Um primeiro esforço para a análise compreende a revisão da literatura sobre políticas públicas, o que compõe o primeiro capítulo da monografia. A sistematização dessa literatura permite levantar os principais aspectos identificados por autores da área e que incidem nesse processo, indicando possibilidades de análise para o caso dos serviços socioassistenciais em BH.

A realização da análise proposta também indica como relevante retomar a trajetória da assistência social e das normas que a têm regulado, visto que a Tipificação é decorrente de outras normativas anteriores a esta. Também se faz importante revisitar a Tipificação, apontando as principais diretrizes para o reordenamento dos serviços. A sistematização dessas leituras compõe o segundo capítulo da monografia.

Após esse movimento de revisão da literatura e dos documentos da área, bem como de sua sistematização, é descrito o processo de adequação realizado em BH, mostrando não só seus avanços, mas também os desafios que permanecem. Para isso, foram analisados documentos da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) que tratam da adequação, bem como consultas ao Portal Eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte (Portal da PBH) no sentido de contribuir para a melhor compreensão do processo como um todo. Os resultados dessa análise compõem o terceiro capítulo da monografia, que é seguido das considerações finais.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo é composto por uma breve revisão da literatura sobre as políticas públicas, a partir de alguns autores que tratam do tema. Destaca-se o ciclo de uma política e quais seriam os objetivos de cada uma de suas etapas.

1.1 Sobre políticas públicas

A política, de modo geral, é entendida como uma forma pacífica de resolução de conflitos. Rua (2009) afirma que é possível delimitar melhor este conceito, no sentido de que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Rua (2009) explica ainda a relação entre política e políticas públicas: em se tratando de políticas públicas (*policies*), estas são outputs, ou seja, resultante direto da ação política (*politics*), entendida como o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Por isto faz-se necessária a distinção entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. A decisão política, por sua vez, compreende uma determinada escolha em um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau, uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 2009).

São variadas as definições do que seria uma política pública. Souza (2006) considera que os principais autores que buscaram conceituá-la foram H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell utiliza a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), nos anos 1930, como uma forma de conciliar a produção do conhecimento científico / acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006).

Simon, na década de 1950 traz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos

decisores públicos é sempre limitada por problemas, tais como: informação incompleta ou imperfeita, temporalidade para tomada de decisão, interesse próprio dos decisores. Mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrem o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios (SOUZA, 2006).

Lindblom, também na década de 1950, questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, que não teria um fim ou um princípio. Assim, as políticas públicas precisariam acrescentar outros elementos à sua formulação e análise, além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (SOUZA, 2006).

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir política pública como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Para Easton, as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006).

Souza (2006) considera que não existe uma definição que seja mais correta do que a outra em relação ao que é, de fato, uma política pública. Ela apresenta autores que, na segunda metade do Século XX contribuíram para refinar o conceito e o campo de estudos sobre políticas públicas, agora associando com as ações governamentais. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo sob a perspectiva de grandes questões públicas. Lynn (1980) apreende a política pública como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma orientação e, para este autor, a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) condensa a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer.” (SOUZA, 2006).

Souza (2006) afirma ainda que a melhor definição do que seja uma política pública continua sendo a de Laswell, que aponta que as análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: “quem ganha o quê, por que e que diferença faz”. Na análise deste trabalho, considera-se que a definição de Laswell é a forma mais coerente de explicar políticas públicas, considerando, portanto, os motivos pelos quais

nasceram os serviços socioassistenciais, qual público alvo e segmento etário deseja alcançar, em cada tipo de serviço ofertado.

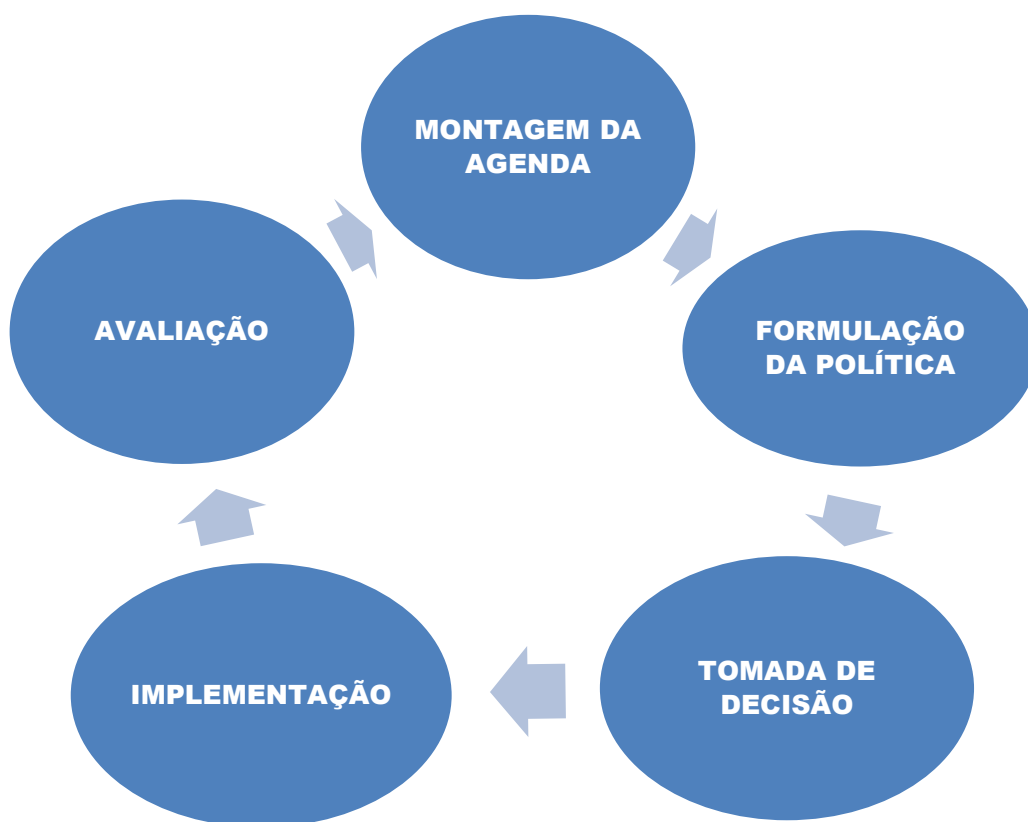
1.2 O Ciclo de uma política pública

O Ciclo de políticas públicas é uma forma de compreender os processos pelos quais passa a política. Embora estes processos sejam apresentados como se fossem sequenciais, na verdade eles se interligam e interagem em vários momentos. Uma das principais contribuições da idéia do ciclo de políticas públicas é a possibilidade de notar que os processos de construção de uma política apontam para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada etapa desta política, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre todo o processo.

Baptista (2011) afirma que, nos anos 1990, Howlett e Ramesh sintetizaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, a saber: 1º) Montagem da agenda, 2º) Formulação da política, 3º) Tomada de decisão, 4º) Implementação e 5º) Avaliação. Esta lógica sugere a idéia de que uma política pública irrompe a partir do surgimento de problemas, passando por um processo de formulação de respostas a estes problemas, em seguida parte-se para possíveis decisões, seguindo então a implementação e, finalmente, após colocada em prática, esta política deve ser avaliada. Esta avaliação dá início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de respostas e/ou outras políticas públicas.

Contudo, e de forma contraditória, a ideia de ciclo e o estudo das fases ainda buscam, muitas vezes, atender a pretensão do campo de análise de políticas de explicar para prescrever/propor ações no campo da gestão e administração pública. Trata-se de uma abordagem analítica que visa a ampliar o conhecimento da ação dos governos e potencializar os “fazedores da política” no sentido de melhorar a qualidade das políticas públicas (BAPTISTA, 2011). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, conforme mostra a figura a seguir.

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas



1.2.1 Etapas do ciclo de políticas públicas e algumas de suas características

1. Montagem da agenda

Esta etapa está relacionada a uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas pelos governos, ou seja, a prioridade de agenda não é sempre a mesma, uma vez que é dada pelo governo e pessoas diretamente ligadas a ele. Um determinado assunto pode chamar a atenção do governante e se tornar a prioridade de sua agenda em um dado momento. Contudo, pode acontecer uma mudança de agenda, caso os cenários políticos sofram alterações. Comumente, a precursora da formação da agenda é a demanda de diversos atores, incluindo os governamentais e não governamentais.

Rua (2009) faz referência a três tipos de demandas: I) As demandas novas, que se referem àquelas que resultam da mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas; II) As demandas recorrentes, são as que expressam problemas que não foram resolvidos ou que tiveram solução parcial e por estes motivos estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental; III) As demandas reprimidas, que correspondem a um estado de

ausência de decisões, ou seja, são demandas já colocadas por alguns atores, mas que não alcançaram a mobilização das autoridades governamentais. A autora ressalta ainda que os atores políticos lutam arduamente para incluir questões de interesse de determinados grupos ou representações como prioridade de agenda, gerando conflitos acirrados entre os interessados.

2. Formulação da política

No momento em que determinada conjuntura se torna um problema e se define sua inserção na agenda governamental, faz-se imprescindível a construção de linhas de ações que serão o referencial para a busca de solução do problema. Neste estágio é definido o objetivo daquela determinada política, quais programas serão desenvolvidos, quais metas precisam ser alcançadas, bem como a viabilidade de gastos e equipe capacitada para formular propostas e decidir quais serão as ações de enfrentamento ao problema (BAPTISTA, 2011).

Esta etapa do ciclo das políticas públicas é relevante, pois a partir destas formulações, todo o trabalho será desenvolvido na busca de alcançar o êxito de determinada política. Comumente, os atores envolvidos no problema podem contribuir neste processo, uma vez que, por estar vivenciando aquele determinado problema, podem oferecer idéias e estratégias no combate ao mesmo. Caso os governos possuam flexibilidade para acolher estas propostas, elas podem servir de apontamento para solução e tornar a ação ainda mais legítima.

3. Tomada de decisão

Esta etapa do ciclo de políticas públicas compreende o processo em que os governos escolhem uma ou mais soluções para atingir os objetivos ao qual uma determinada política pública se propõe. Desta forma, na fase de tomada de decisão configuram-se os possíveis recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção. Nesta etapa também são definidos os princípios e diretrizes para o desenvolvimento das ações.

No entanto, sabe-se que o processo de tomada de decisão está inserido numa determinada cultura política e social e em condições socioeconômicas que influenciam diretamente as decisões. Não raro, o governante precisa avaliar e ponderar suas ações para corresponder a negociações e compromissos com interesses antagônicos (BAPTISTA, 2011).

Nesta etapa há um entendimento ainda limitado em relação ao impacto efetivo das novas medidas propostas, fator que pode conduzir os governos a adiar algumas decisões para a fase de implementação.

4. Implementação

A implementação de políticas públicas pode ser compreendida como um sistema, um conjunto de elementos que se interligam, com vistas ao cumprimento de um fim: o bem-comum da população a que se destina. A implementação deve ser vista como uma série de responsabilidades entre os diversos atores (que influenciam o processo e tem suas preferências) e, quanto maior o número de atores, mais difícil será chegar-se a um consenso. A implementação transforma e adapta as políticas originais (SOUZA, 2006).

Lotta (2010) utiliza os termos *Top-down* e *Botton-up* para classificar os processos de implementação. No primeiro, as políticas públicas são pensadas para ser implementadas de “cima para baixo” e, neste caso, o ator relevante é o planejador. Já no segundo tipo, a implementação das políticas públicas é pensada “de baixo para cima”, ou seja, o ator que executa é o mais relevante, uma vez que ele dará o tom da política.

A ação dos implementadores (ou agentes públicos) é uma variável relevante para o sucesso das políticas públicas. A ação destes agentes da linha de frente é mais uma variável na equação da implementação das políticas, pois eles traduzem os programas em bens e serviços concretos aos cidadãos.

5. Avaliação

Esta etapa do ciclo de políticas públicas se concentra na mensuração dos fenômenos analisados, para avançar em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções não somente quanto à sua eficácia e eficiência, como também à sua efetividade e equidade (RUA, 2009).

Rua (2009) considera que a finalidade da avaliação não é a de submeter as intervenções em categorias como “boas”, “más” ou “exitosas”. O maior ganho desta etapa é apropriar-se dela como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de aprimoramento da gestão. Desta forma, a autora conclui que a etapa de avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas

públicas, tornando mais coerente a elaboração de novas metas e em que medida os governos se desvelam responsáveis frente às demandas dos cidadãos.

1.3 As estruturas organizacionais que implementam políticas públicas

As políticas públicas são implementadas por meio de estruturas organizacionais, entendidas como o formato no qual uma organização coordena e divide suas atividades. Não existem estruturas acabadas e perfeitas, elas precisam sempre de readequação em seus diversos âmbitos, desde os recursos humanos aos econômicos. O que existe de fato são estruturas organizacionais que se adaptam a uma série de mudanças ao longo do tempo (MINAYO, 2005).

Para Minayo (2005), as mudanças institucionais não dependem da vontade deste político ou daquele profissional, pois ocorrem de modo gradativo: à medida que surgem novas demandas outras estratégias precisam ser criadas para facilitar o cotidiano da organização. É importante ressaltar que as estruturas criadas são oficialmente planejadas. Há certo consenso entre os atores envolvidos em reconhecer os moldes desta estrutura, pois se não fosse assim, não haveria coerência na organização. A autora aponta que a mudança pode ser entendida como a vida, a sociedade, a natureza, tudo o que vive se transforma e a mudança é intrínseca à dinâmica existencial. No entanto, mesmo que todos saibam disso pela experiência, mudar constitui um processo difícil que supõe “nascimento de novos brotos, flores e frutos e, também perdas” (MINAYO, 2005, p. 22).

As mudanças no ambiente organizacional são influenciadas pela relação entre os indivíduos e a organização, e se refletem na estrutura, na estratégia e na dinâmica das organizações. Assim, essas mudanças geram impactos tanto para as organizações como para os indivíduos. Na fase de mudança, os indivíduos atuarão em novos modelos de trabalho e poderão ter uma alteração total ou parcial no ambiente organizacional. Isso poderá acarretar resistências e tensões daqueles que sofrerão alterações em sua rotina ou no “seu modo de fazer” e muitas vezes, esses indivíduos não estão dispostos a sair da zona de conforto (MINAYO, 2005).

Segundo Silva e Vergara (2003), a mudança organizacional deve valorizar a dimensão social como fator determinante para o sucesso das organizações. É necessário perceber a mudança organizacional também como uma mudança de relações: do indivíduo com a organização, dele com os companheiros, da organização com a

sociedade, do indivíduo com a sociedade e consigo mesmo. No entanto, é possível afirmar que as estruturas organizacionais mais estáveis são aquelas que possuem arranjo hierárquico. A comunicação entre elas é basicamente vertical. As organizações têm sido estruturadas de acordo com as funções exercidas pelos seus respectivos órgãos e do relacionamento hierárquico e funcional entre eles e não de acordo com a estratégia adotada, o que seria mais correto, segundo Possas (1999).

Essa forma de compreender as mudanças, no campo da política pública, foi bem apresentada por Lindblom (1979 apud SOUZA, 2006), que questionou o racionalismo de Laswell expresso em teoria que, a princípio, tende a negligenciar as ações políticas anteriores, uma vez que a ação se dá pela lógica da satisfação, mesmo que simbolicamente. Lindblom propõe a interferência de outras variáveis na formulação e análise de políticas públicas e considerou que as diferentes fases de um processo decisório político não estariam diretamente ligadas a um determinado fim ou princípio. Seria necessário, então, pensar em outros meios que possibilitassem a formulação e análise de uma política que fosse além das questões de racionalidade (SOUZA, 2006).

Souza (2006) afirma que Lindblom e outros autores, como Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), argumentam que os recursos governamentais para uma política pública partem de decisões marginais e incrementais que desconsideram grandes mudanças nestas políticas. Desta forma, as visões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas, seriam apenas arranjos para manutenção de determinadas políticas e, por isso, “*incremental*”, no sentido de ser complemento de uma política já existente. Desta forma, não caberia criar grandes mudanças ou sugerir novas políticas.

Este modelo de análise, denominado de incrementalismo, vê a política pública como um ciclo, formado por estágios distintos, porém dinâmicos e de constante aprendizado. Nessa perspectiva, uma política não é estática, ocorrem mudanças importantes, mas não completas, uma vez que originalmente determinada política já nasceu com suas características peculiares a ela inerentes. Desta forma, o incrementalismo possibilita verificar os elos que foram construídos a fim de efetivar uma política.

Em regimes democráticos, as políticas públicas precisam ter a capacidade de se moldar ao longo do tempo e das demandas da sociedade, bem como dar respostas a novos e antigos problemas. Alguns princípios são basilares, mas outros precisam ser constantemente reavaliados, repensados ou até mesmo transformados radicalmente em

outro tipo de serviço, visto que as demandas também não são estáticas, variam de acordo com determinados grupos, culturas, contexto e outras variáveis.

Estas mudanças e ajustes são incrementais, uma vez que não possuem a pretensão de alterar a estrutura de uma política já criada, mas cunhar estratégias de melhoria e continuidade. Estas mudanças e decisões podem ser lentas ou rápidas, isso irá depender basicamente do contexto e do objetivo a ser alcançado com as alternativas de modificação. Os processos de mudança surgem em um momento de conscientização de que algo não ocorre de acordo com as expectativas da organização. Daí vislumbra-se a possibilidade de aprimoramento frente às demandas, pois segundo Pereira (1994) esta tomada de consciência é o ponto de partida para qualquer tipo de mudança.

Para Motta (2000), a intencionalidade da mudança se configura através de métodos próprios que provocam um novo aprendizado e institui uma nova rotina não-dependente do desempenho cotidiano. O autor considera, ainda, que as mudanças radicais podem acontecer em resposta a demandas que não são atendidas, em nenhum aspecto, por aquilo que já existe. Entretanto, pode haver mudanças incrementais que irão atender às necessidades de retomar a eficiência organizacional e até mesmo corresponder a determinadas expectativas e orientações normativas atuais. As organizações, assim como as políticas públicas, podem adaptar seus sistemas de informações, seus modelos administrativos e de relações humanas. No entanto uma questão relevante consiste na escolha da mudança, visto que esta deve ser coesa às demandas e à realidade (PEREIRA, 1994).

A compreensão dos fatores que podem fazer com que mudanças organizacionais ocorram é de extrema relevância para a construção deste trabalho, haja vista que a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) de Belo Horizonte precisou passar por diversas mudanças e adequações para implementar os serviços socioassistenciais contidos na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Algumas destas alterações foram, e estão sendo, implementadas de forma incremental, ou seja, alguns serviços já existiam, contudo, precisaram passar por algum tipo de alteração para se adequar à orientação contida na Tipificação. Outros serviços, preconizados nesta normativa, ainda não foram implementados pelo município. Desta forma, a Tipificação não vem para alterar toda a política de assistência social já preconizada em outras normativas e leis. Pelo contrário, ela nasce destas normativas para afinar e instrumentalizar os processos de trabalho, o que é condizente com a perspectiva analítica do Incrementalismo.

CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A TIPIFICAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS.

Este capítulo tem como objetivo apresentar os fundamentos normativos da política de assistência social, instituída enquanto direito a partir de Constituição Federal de 1988 (CF/88), regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Nº 8742 – LOAS) promulgada em 1993, estruturada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) publicada em 2004 e pela Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 e de 2012, sendo que esta última orienta a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O capítulo também trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que foi promulgada em novembro de 2009, pelo CNAS, através da resolução Nº 109. Este documento objetiva padronizar e organizar os serviços, já previstos nas normativas citadas, em todo o território nacional. A Tipificação tem como foco a oferta de serviços conforme o nível de proteção social e deve ser apropriada aos respectivos territórios, observando a matricialidade socioafamiliar e o compromisso com os serviços prestados a cada grupo populacional e/ou segmento etário.

2.1 A Política Nacional de Assistência Social

A assistência social é uma política pública relativamente recente na realidade brasileira. Os artigos 203 e 204 da CF/88 estabelecem o direito à assistência social como um dever do Estado para quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Seus objetivos visam à proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho.

O artigo 203 da CF/88 também orienta quanto à habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. Um dos avanços previstos se refere à garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O Art. 204 prevê que as ações governamentais na área da assistência social devem ser realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social e as diretrizes desta política pública são as seguintes: descentralização político-administrativa,

cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas Estadual e Municipal, bem como entidades beneficentes de assistência social. Outra diretriz desta política aponta para a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Estes artigos elevam a assistência social ao patamar de política pública, uma vez que anterior ao processo de reconhecimento constitucional, a assistência social configurou-se como um campo nebuloso, mesclando ações públicas e privadas, tradicionalmente marginais às políticas de desenvolvimento econômico e social. A definição de seu campo de ação e finalidades ocorre a partir da legalização da assistência social, como dever político determinado por uma condição de cidadania e não como dever moral.

Embora tenha sido instituída pela CF/88, este campo só foi regulamentado em 1993, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que traz em seu artigo primeiro que “a assistência social, direito do cidadão e dever do estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Com a CF/88 e a LOAS, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo da Seguridade Social, configurando um tripé, juntamente com a saúde e a previdência social (MDS, 2004). Inicia-se um novo tempo na assistência social, que agora não é mais benevolência e sim política pública viabilizadora e garantidora de direitos, que valoriza as ações descentralizadas e participativas da sociedade, que busca viabilizar os direitos sociais dos demandatários por proteção social, acreditando que a carência de bens materiais não está relacionada a ausência de valores morais.

A partir da LOAS foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Esta normativa, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em novembro de 2004, reforçou os avanços da Assistência Social e incluiu outras prioridades para esta política pública, caracterizando a assistência como um importante pilar do sistema de proteção social brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Dentre os objetivos da PNAS estão a valorização do território como eixo central

de compreensão da realidade, a participação social através do chamado controle social e a vigilância sócioassistencial, que compreende a apreensão do território com todas as suas peculiaridades.

Além disso, a PNAS estabeleceu dois níveis de proteção social a serem assegurados pela assistência social: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (de média e de alta complexidade). A primeira visa “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 31), devendo ser prestada nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e a segunda é “destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004, p. 31), devendo ser prestada nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) ou em parceria com entidades de assistência social.

Em julho de 2005, o CNAS aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Esta normativa inaugura um rol de novas regulamentações que vêm ao encontro da necessidade de superação dos desafios à consolidação da política pública de assistência social. Reafirmando princípios e diretrizes da LOAS, apresenta uma releitura das competências dos entes federados. Também regulamenta os novos parâmetros para a reestruturação dos eixos de gestão previstos na PNAS (Suchara e Galiza, 2009). Outra importante contribuição desta normativa é que ela traz o advento da compreensão da política pública de assistência social como um sistema, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS marca um novo tempo para esta política. O púbere modelo buscou no Sistema Único de Saúde (SUS) fatores que pudessem contribuir para a formulação de uma política própria da assistência social. O marco que difere os dois sistemas se dá na universalização do SUS, *que é de todos e para todos*, em contrapartida ao SUAS, que é para quem dele necessita, ou seja, indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco de diversas ordens, caracterizando uma conjuntura de desproteção social. A efetivação da política de Assistência Social, caracterizada pela complexidade e contraditoriedade que cerca as relações intrafamiliares e as relações da família com outras esferas da sociedade, especialmente o Estado, coloca desafios tanto em relação a sua proposição e formulação, quanto a sua execução (NOB/SUAS 2005).

O SUAS prevê o modelo de gestão da política de forma descentralizada e participativa, regulando e organizando em todo o território nacional as ações socioassistenciais. Prevê também que o foco das ações deve ser a matricialidade sócio familiar, ou seja, a família e seus integrantes são o centro das intervenções. Também estabelece que estas ações devem ser organizadas de acordo com a peculiaridade de cada território.

Muitos esforços têm sido feitos para que a assistência social assumira o caráter de política pública de direito do cidadão e de dever do Estado, inserida no sistema de Seguridade Social Brasileiro. A partir da Constituição Federal de 1988, marco fundante da assistência social como Política de Estado, muitas Leis, Decretos, Resoluções e Normativas têm sido criadas para dar institucionalidade ao SUAS. Nesta perspectiva, em 2012 foi promulgada uma nova Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2012), a fim de adequar a norma ao momento de avanço da política pública de assistência social e instituir mecanismos de controle, avaliação e monitoramento desta política. A criação destes mecanismos é uma forma de propulsão do SUAS, visto que o aumento dos equipamentos prestadores de serviços da assistência social em todo o país se tornaram desafios para a gestão do Sistema.

Esta nova NOB também orienta quanto à implementação da Vigilância Socioassistencial, entendida como a estratégia fundamental para a apropriação do território, reconhecimento e alcance de famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, risco ou violação de direitos. Este reconhecimento permite ofertar os serviços de acordo com a realidade do território e com a necessidade dos usuários deste Sistema (NOB/SUAS 2012).

2.2 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

A implantação do SUAS em todo o território nacional tem encontrado realidades muito distintas relacionadas aos territórios e suas especificidades, às vulnerabilidades e riscos existentes, às demandas da população e mesmo quanto aos serviços previamente existentes. Foi-se evidenciando a necessidade de haver algum tipo de padronização dos serviços ofertados pelo SUAS, de modo que todo cidadão que for atendido no Sistema, em qualquer localidade do país, tenha a possibilidade de acessar os mesmos serviços.

Nessa direção é instituída a Resolução Nº 109/2009 do CNAS, que tipifica os serviços socioassistenciais disponíveis no Brasil, com o objetivo de estabelecer uma

matriz de padronização da oferta, criando uma identificação homogênea na prestação desses serviços. Essa tipificação foi resultado de deliberação da VI Conferência de Assistência Social, prevista no Plano Decenal de Assistência Social e pactuada na Comissão Intergestores Tripartite, após consulta pública realizada entre julho e setembro de 2009.

A Tipificação organiza os serviços por níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social, a saber: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e de alta complexidade. E, para cada serviço, estabelece-se o nome, a descrição, os usuários, os objetivos, as aquisições dos usuários, as condições e formas de acesso, a unidade em que deve ser ofertado, o período de funcionamento, a abrangência, a articulação em rede, o impacto social esperado e as regulamentações.

No nível da PSB estão os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Na PSE de Média Complexidade são elencados: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social, Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Já na PSE de Alta Complexidade estão os serviços de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; Acolhimento em República; Acolhimento em Família Acolhedora e Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A Tipificação identifica as responsabilidades dos entes federados na prestação dos serviços correspondentes às demandas da população. Além disso, uma de suas orientações é a oferta de serviços de forma integrada, de modo a que garantam as seguranças sociais aos usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram. Portanto, um dos avanços desta normativa se refere às aquisições específicas que cada serviço deve propiciar, organizadas segundo as seguranças sociais que deve garantir. A resolutividade e efetividade dos serviços se desdobram no fortalecimento da autonomia e da cidadania dos usuários, fomentando inclusive, mudanças efetivas em sua condição de vida.

Outro aspecto da Tipificação está relacionado ao estabelecimento de fluxos de referência e de contra-referência, para identificação das responsabilidades na prestação dos serviços que respondem à demanda, relacionando os encaminhamentos necessários e estabelecendo as informações de retorno que permitirão o acompanhamento e monitoramento do atendimento ofertado, bem como dos possíveis resultados alcançados.

A Tipificação trata ainda das unidades físicas nas quais cada serviço deve ser ofertado, cujas instalações devem ser adequadas às atividades desenvolvidas e às condições das pessoas que serão acolhidas. Também há o norteamento quanto às atividades a serem desenvolvidas nestes espaços e os objetivos de cada prestação de serviço.

A prestação de serviços preconizados na Tipificação é realizada através de um conjunto de atividades que agrega competência técnica, política, capacidade de trabalhar em equipe, escuta qualificada e ampliada, dentre outras aquisições. Estas atividades não devem ser realizadas de forma aleatória, pelo contrário, elas estão organizadas para alcançar a vida de um sujeito e atingir um fim, de forma a corresponder qualitativamente às suas necessidades e expectativas.

Outro aspecto relevante da Tipificação está relacionado à ênfase que esta normativa coloca para as iniciativas do poder público, uma vez que as funções primárias da Tipificação se referem à proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, sendo estas proteções ofertadas prioritariamente pelo poder público, uma vez que as proteções são de responsabilidade dos governos por meio da oferta de serviços integrados, sistematizados e hierarquizados, que valoriza a abrangência territorial em face das demandas.

Observa-se que a política de assistência social, desde sua instituição pela CF/88 tem passado por várias mudanças, estabelecidas por meio de leis, normas e outros regulamentos que buscam aprimorá-la nos seus aspectos normativos. A cada passo dado, apresenta-se novas necessidades de normatização, como é o caso da Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. Todas essas mudanças incidem diretamente no processo de implementação dessa política, que é feita, prioritariamente, por estados e municípios. A partir da Tipificação, todos os serviços ofertados no âmbito do SUAS deveriam ser reordenados, ou seja, deveriam ser adequados à padronização estabelecida na norma, assim, novas mudanças deveriam ser realizadas no processo de sua

implementação. Esse foi o desafio colocado para Belo Horizonte, e que será analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS EM BELO HORIZONTE APÓS A TIPIFICAÇÃO.

Este capítulo analisa a adequação dos serviços preconizados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais pelo município de Belo Horizonte. Para isso, foi realizada análise documental de publicações internas da Prefeitura de Belo Horizonte e de publicações encontradas no Portal Eletrônico do Poder Executivo Municipal (Portal da PBH). Posteriormente, foi realizada a comparação entre as orientações contidas na Tipificação e as orientações e normativas publicadas pela prefeitura, a fim de verificar se haveria coerência das publicações na perspectiva do cumprimento das normas contidas na Tipificação.

Para essa análise, será apresentada uma síntese dos serviços conforme previstos na Tipificação, segundo o nível de proteção social a que se referem e como está o processo de reordenamento em Belo Horizonte¹. Vale ressaltar que o município referencia o atendimento às famílias e indivíduos de acordo com o local de moradia.

3.1 Os serviços da Proteção Social Básica

1) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)

A Tipificação orienta que este serviço tem como prioridade o trabalho social com famílias, de forma continuada e com o objetivo de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

O PAIF realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, à adolescência, à juventude, o envelhecimento e deficiências, a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades. Tem por princípios norteadores a universalidade e a gratuidade de atendimento, cabendo a sua implementação exclusivamente à esfera estatal. O PAIF deve ser ofertado necessariamente no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

¹ O município de Belo Horizonte possui um modelo administrativo regional. Desta forma, a administração da cidade é subdividida em nove regionais, a saber: Leste, Oeste, Norte, Nordeste, Noroeste, Centro-sul, Barreiro, Venda Nova e Pampulha.

O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até cinco mil famílias. Suas ações têm como objetivo principal contribuir para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social, prevenindo riscos, identificando e estimulando as potencialidades das famílias, buscando fortalecer seus vínculos familiares e comunitários. O CRAS executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social, o que inclui as entidades privadas que prestam esses serviços (SUAS 2005).

De acordo com o Portal Eletrônico da Prefeitura, BH conta com trinta e três CRAS que, por sua vez, referenciam cinco mil famílias cada um e atendem, no mínimo, a mil famílias por ano². O município oferta o PAIF, contudo não são todos os territórios em situação de vulnerabilidade que contam com a estrutura física do CRAS. Desta forma, são inúmeros os territórios que, de acordo com a PNAS, deveriam possuir CRAS, mas não possuem, por circunstâncias político-administrativas. Nos territórios que não possuem CRAS, as pessoas podem contar com o apoio da Equipe de Proteção Social Básica (EPSB). Este arranjo está previsto na Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009 – Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios no Âmbito do SUAS.

Esta equipe é responsável pela execução da proteção social básica nos territórios de vulnerabilidade que não possuem CRAS, integrando serviços socioassistenciais e benefícios de transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do Programa Bolsa-família (PBF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Benefício de Prestação Continuada (BPC), e Benefícios Eventuais. Possui caráter precursor, estratégico e transitório até a universalização dos equipamentos de CRAS nas áreas de maior vulnerabilidade social³. Contudo a EPSB não executa o PAIF, que é um dos principais serviços da proteção social básica.

2) Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos

De acordo com a Tipificação, este serviço tem como objetivo o desenvolvimento de grupos de acordo com o respectivo ciclo de vida. Seu caráter é eminentemente preventivo e proativo, e pauta-se na defesa e na afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de

² Fonte: Portal da PBH – www.pbh.gov.br – acesso em 21/04/15 às 17:35h. Horário de Brasília.

³ Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009.

alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. Os ciclos de vida compreendidos na Tipificação estão divididos por faixa etária, conforme mostrado a seguir.

- Crianças de até 06 anos

De acordo com a Tipificação, o principal objetivo deste serviço é o fortalecimento dos vínculos familiares e a prevenção de ocorrências de situações de exclusão social e de risco, em especial a violência doméstica e o trabalho infantil. A Tipificação considera ainda que este serviço é complementar e diretamente articulado ao PAIF, que por sua vez, é ofertado no CRAS.

No caso de Belo Horizonte, este serviço é ofertado somente nos territórios que possuem CRAS, sendo conhecido como “Casa do brincar”. A “Casa do brincar” é um espaço lúdico com brinquedos e outros recursos que tendem a proporcionar às crianças um espaço “mágico, cheio de fantasias, tão próprias desta fase de formação e de aprendizado” (Pérez Ramos, 2007).

- Crianças e adolescentes de 06 a 15 anos:

Conforme orientação da Tipificação, este serviço tem como objetivo a constituição de um espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária.

Em Belo Horizonte, não há a oferta deste serviço com recorte específico da faixa etária, conforme orienta a Tipificação, sendo que estas crianças e adolescentes encontram atendimento somente quando estão inseridas no PAIF.

- Adolescentes e jovens de 15 a 17 anos:

De acordo com a Tipificação, este serviço tem como foco principal o fortalecimento da convivência familiar e comunitária e contribui para o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola, por meio do desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho.

No caso de Belo Horizonte, os CRAS desenvolvem o Pró-jovem Adolescente, serviço que acontece em formato de grupos, e cada CRAS conta, em média, com a participação de 20 adolescentes, quantidade que pode variar de um CRAS para outro.

Este grupo conta com um orientador social e deve ser supervisionado por um profissional de nível superior do CRAS.

- Idosos com idade igual ou superior a 60 anos, em situação de vulnerabilidade social

A Tipificação aponta que este serviço tem como finalidade o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares, do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social.

Em Belo Horizonte, este serviço é ofertado por meio de grupos de convivência, onde há um profissional de nível superior do CRAS que acompanha o grupo. Também deve contar com a presença de profissionais capacitados para o desenvolvimento de atividades junto aos idosos. Belo Horizonte possui este serviço em todos os CRAS.

3) Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos

Este serviço, conforme preconizado na Tipificação, tem como objetivo a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa à garantia de direitos, ao desenvolvimento de mecanismos para inclusão social, à equiparação de oportunidades e à participação e ao desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e das pessoas idosas.

A Tipificação orienta que este serviço deve ser ofertado prioritariamente nos CRAS. Contudo, naqueles territórios onde não houver CRAS, a prestação deste serviço será executada pela equipe técnica da Proteção Social Básica.

No caso de Belo Horizonte, este serviço não é ofertado em nenhum dos CRAS existentes. O arranjo do município se deu de outra forma, inclusive separando os tipos de público. Para as pessoas com deficiência foi criado o Serviço de Proteção Social Básica à Pessoa com Deficiência (SPSPD). Cada regional de Belo Horizonte dispõe de uma equipe para atuar no atendimento às pessoas com deficiência, contudo esta equipe não está espacialmente vinculada aos territórios que possuem CRAS, uma vez que sua atuação abrange toda a regional de referência. A equipe de SPSPD é constituída por um psicólogo, um assistente social, um profissional voltado para trabalhar com atividades lúdicas e estimulação, chamado brincante, e uma estagiária de nível médio para assuntos administrativos.

No caso do atendimento à pessoa idosa, o executivo municipal optou por fazer um arranjo entre a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Saúde. Desta parceria, surgiu o “Programa Maior Cuidado”. Este Programa tem como finalidade o atendimento em domicílio às pessoas idosas dependentes ou semidependentes que residem nos territórios mais vulneráveis da cidade.

O Programa Maior Cuidado consiste no acompanhamento domiciliar da rotina de idosos semidependentes e dependentes em situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais e pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação social e comunitária. O objetivo é prevenir situações de risco, exclusão e isolamento⁴.

Atualmente o Programa Maior Cuidado está diretamente ligado aos Centros de Saúde e ao CRAS, contudo dos 33 CRAS existentes no município, somente 12 podem contar com o referido Programa.

3.2 Os serviços da Proteção Social Especial

Os serviços da proteção social especial estão subdivididos entre aqueles que são denominados de média e de alta complexidade. Todas as regionais da cidade contam com um equipamento de CREAS, sendo este responsável pela prestação dos serviços da proteção social especial de média complexidade, que serão elencados a seguir.

1) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)

Conforme preconizado na Tipificação, este serviço tem como objetivo o apoio, a orientação e o acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

Ainda de acordo com a Tipificação, o público-alvo deste serviço são famílias e indivíduos que vivenciam situações de violação de direitos em decorrência de: violência física, psicológica e negligência, violência sexual (abuso e/ou exploração sexual),

⁴ Fonte: Portal da PBH – www.pbh.gov.br – acesso em 07/04/15 às 21:00h. Horário de Brasília

afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção, tráfico de pessoas, situação de rua e mendicância, abandono, vivência de trabalho infantil, discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça / etnia, outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações / submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar, descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa-família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em decorrência de violação de direitos.

A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte possui uma equipe de CREAS em cada regional da cidade. Inserido no CREAS, há a execução do serviço do PAEFI, também um para cada regional do município. Contudo, no arranjo escolhido por este município, as famílias e indivíduos somente são inseridos para acompanhamento no PAEFI por meio de encaminhamento dos órgãos de defesa de direitos. Por órgãos de defesa de direitos compreende-se o Conselho Tutelar, Promotorias e Conselho do Idoso. Outras políticas públicas, como a saúde, também podem referenciar famílias e indivíduos para inserção no PAEFI, contudo a orientação matricial é de que o acompanhamento se dê após solicitação dos órgãos de defesa de direitos.

Vale ressaltar que este fluxo de referência do município ainda está em construção, fator que gera alguns impasses na execução terminal do referido serviço. Contudo a PNAS orienta que os usuários podem acessar este serviço através de demanda espontânea, mas este não é o caso de Belo Horizonte.

Outra discussão bem atual deste serviço no município faz referência ao atendimento à mulher vítima de violência. O arranjo do município para executar o serviço de acolhida e atendimento a mulher vítima de violência se deu em 1996, quando da criação do Centro de Apoio à Mulher e do Programa Bem-vinda destinado ao apoio e à orientação à mulher vítima de violência.

Como já citado anteriormente, ao PAEFI cabe o atendimento a indivíduos e/ou famílias que estejam vivenciando situações de risco e violação de direitos, conforme preconizado na Tipificação. Contudo, em BH, este atendimento encontrou outros contornos, diferentes da orientação da Tipificação. No município existe a Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher (CONDIM), que tem por objetivos elaborar, propor e coordenar as políticas municipais que assegurem o atendimento às necessidades específicas da mulher. Para tanto, desenvolve programas, serviços e ações

afirmativas que visam a promoção e defesa dos direitos da mulher, a superação das desigualdades e o combate às diferentes formas de discriminação de gênero.

Para o desenvolvimento de suas atribuições a CONDIM promove a articulação de redes de entidades parceiras ligadas às diferentes esferas do poder público, organizações não governamentais e movimentos organizados da sociedade civil⁵. Esta Coordenadoria possui ainda quatro eixos de atuação, a saber: (1) Formação e educação política em direitos humanos e cidadania; (2) Ações políticas emancipatórias; (3) Inclusão social e produtiva; (4) Serviços de atendimento psicossocial e jurídico

Neste quarto eixo de atuação está presente o Bem-vinda, citado acima. Este serviço tem como principal elemento de atuação o desenvolvimento de trabalho multidisciplinar de atendimento psicológico, social e orientação jurídica às mulheres em situação de violência doméstica. Seu principal objetivo é contribuir para consolidação do programa de enfrentamento à violência por meio de estratégias de atendimento que buscam o fortalecimento da mulher e a compreensão e prevenção dessa violência, bem como da articulação em rede de serviços públicos para atendimento a mulheres⁶. Além disso, os atendimentos com psicólogos e assistentes sociais e as orientações jurídicas buscam criar condições necessárias para que as mulheres construam, com o suporte das profissionais, possibilidade de ruptura com a situação de violência vivenciada.

No entanto, atualmente o Bem-vinda possui somente um espaço físico para atendimento à mulher, que está localizado na região leste de Belo Horizonte. Não há atendimento regionalizado para a mulher em situação de violação de direitos. Outro dado alarmante é que o Bem-vinda possui somente uma equipe de atendimento, composta atualmente por quatro servidores, os quais são responsáveis por atender toda a demanda da cidade⁷.

É certo que este equipamento não atende às demandas da Tipificação e nem às demandas das próprias mulheres que vivenciam situação de violência. Desta forma é possível concluir que, de acordo com a Tipificação, Belo Horizonte ainda não conseguiu se adequar à normativa no que se refere à inserção e ao atendimento à mulher na proteção social especial de média complexidade.

O município de Belo Horizonte referencia no PAEFI três segmentos populacionais de pessoas em situação de violação de direitos, a saber: crianças e

⁵ Fonte: Portal da PBH - www.pbh.gov.br – acesso em 21/04/15 às 15:40H. Horário de Brasília.

⁶ Fonte: Portal da PBH - www.pbh.gov.br – acesso em 21/04/15 às 16:00H. Horário de Brasília.

⁷ Fonte: Portal da PBH - www.pbh.gov.br – acesso em 22/04/15 às 09:00H. Horário de Brasília

adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Os demais segmentos, mesmo que estejam em situação de violação de direitos, não são acolhidos no PAEFI.

2) Serviço Especializado em Abordagem Social

De acordo com a Tipificação, este serviço tem como finalidade assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Este serviço busca ainda a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva de garantia de direitos.

Será tratado o arranjo de Belo Horizonte para este serviço no próximo tópico.

3) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

Conforme orientação da Tipificação, este serviço é ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

Em Belo Horizonte, o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua são executados pela mesma equipe. Em cada regional do município, existe uma equipe especializada em abordagem social, sendo esta a equipe que atua também junto às pessoas com trajetória de vida nas ruas. Desta forma, o município optou pela prestação destes dois serviços em uma mesma equipe. Este serviço unificado está inserido no CREAS, possuindo assim, uma equipe em cada CREAS da cidade.

Belo Horizonte também conta com um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. Este equipamento recebe, durante o dia, pessoas adultas que utilizam o espaço das ruas como moradia, é também conhecido como CentroPOP. Os que ali buscam abrigo participam de oficinas e cursos, podem lavar suas roupas, cuidar da higiene pessoal e receber apoio e orientação de profissionais. Há somente um CentroPOP no município e este não está diretamente vinculado ao CREAS, hierarquicamente este serviço se vincula à SMAAS.

4) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade(PSC)

A Tipificação orienta que este serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessária a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida.

Em Belo Horizonte, o CREAS referencia os serviços de LA e PSC. Estes serviços contam com uma equipe de profissionais do serviço social e da psicologia no atendimento destes adolescentes. O município também possui um Centro Integrado de Atendimento à Criança e ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA – BH), este último exerce a função judiciária de inserir o adolescente autor de ato infracional para acompanhamento no CREAS, através do serviço de medidas socioeducativas.

5) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias

De acordo com a Tipificação, este serviço tem como objetivo a oferta de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e/ou idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia.

No caso de Belo Horizonte, este serviço não é ofertado atualmente. O município optou pelo arranjo de associar este serviço ao PAEFI. Desta forma, as pessoas idosas, pessoas com deficiência e suas famílias que necessariamente estejam vivenciando situações de violação de direitos são referenciados para atendimento no PAEFI. O município ainda não se adequou a esta orientação da normativa, mas ainda que o serviço não exista, o atendimento a este recorte populacional é garantido por outro serviço.

Os serviços de proteção social de alta complexidade são descritos a seguir.

1) Serviço de acolhimento institucional

Conforme orientação da Tipificação, este serviço oferta acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça / etnia, religião, gênero e orientação sexual.

A Tipificação preconiza que o atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme os perfis.

O serviço deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando ao desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade.

Atualmente Belo Horizonte não possui nenhuma instituição de acolhimento que seja de execução direta do Poder Executivo. Todas as instituições de acolhimento, sem exceção, são de execução indireta, ou seja, são Organizações Não-Governamentais (ONG's) que prestam o serviço de acolhimento institucional no município, através do repasse de recursos per capita. Em Belo Horizonte, portanto, o serviço de proteção social especial de alta complexidade tem como função principal a gestão das vagas nas instituições de acolhimento de natureza privada.

A equipe de proteção social especial de alta complexidade recebe a demanda de acolhimento institucional através dos órgãos do sistema de garantia de direitos e a partir daí inicia-se a busca pela vaga que mais irá adequar-se à realidade da solicitação. A atuação é, também, no sentido de orientar as instituições de acolhimento quanto ao modo de operar os serviços e até mesmo as adequações físicas que cada instituição de acolhimento deve ter.

A Tipificação orienta ainda que o serviço de acolhimento institucional deve ter por princípio, o respeito às faixas etárias correspondentes.

a) Acolhimento institucional para crianças e adolescentes

A Tipificação orienta que este tipo de acolhimento deve ser provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção (Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. As unidades não devem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da comunidade de origem das crianças e adolescentes atendidos. O atendimento deste público deve ser ofertado em Casa-lar ou abrigo institucional.

A Lei Municipal 7.427 de 1997 regulamentou as parcerias entre entidades civis e o executivo para a área da assistência social. Atualmente a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social possui 184 convênios estabelecidos com Organizações Não Governamentais, que executam Serviços da Proteção Social Especial⁸. Dentre estas ONG's, 17 são conveniadas com o poder público municipal para execução do Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, totalizando 43 Unidades de Acolhimento Institucional conveniadas e 09 Unidades não conveniadas. Cada Unidade acolhe 15 crianças ou adolescentes, separados por sexo e faixa etária. Atualmente o município possui cerca de 650 vagas conveniadas acrescidas de 135 vagas não conveniadas de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, totalizando a oferta de 785 vagas. Quem controla o acesso às vagas – tanto as conveniadas, quanto as não conveniadas⁹ - é o município, através de uma Central de Vagas Unificada e o município nomeia esta ação como serviço de proteção social especial de alta complexidade.

b) Acolhimento institucional para adultos e famílias

⁸ Fonte: Listagem de Convênios ativos - Gerência Administrativo Financeira – GEAD.

⁹ Fonte: Banco de Dados do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

A Tipificação orienta que este acolhimento é provisório e deve possuir estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto sustento. O atendimento deste público deve ser ofertado em abrigo institucional ou casa de passagem. A forma de organização para prestação deste serviço no município será tratada logo a seguir.

c) Acolhimento institucional para mulheres em situação de violência

Conforme a Tipificação, o acolhimento para mulheres é provisório e estas podem estar ou não acompanhadas de seus filhos. O acolhimento ocorre em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral. Para este público o acolhimento se dá em abrigo institucional.

Em relação às mulheres que necessitam de acolhimento institucional devido a ameaça grave e risco de morte, o Bem-vinda promove o acesso destas mulheres a um serviço de abrigamento denominado Casa Abrigo Sempre Viva. O objetivo deste equipamento é a garantia da integridade física e psicológica das mulheres em situação de risco de morte e de seus (suas) filhos (as) que possuam menos de dezoito anos de idade, que não apresentam outra alternativa de proteção, contribuindo para o rompimento do ciclo de violência, o fortalecimento de sua autoestima e o exercício de sua cidadania. O Bem-vinda é a porta de entrada para acesso a Casa Abrigo Sempre Viva¹⁰.

A mulher vítima de violência que necessita de acolhimento institucional depende da solicitação de vaga realizada diretamente pelo Bem-vinda à instituição de acolhimento. Desta forma, é possível apreender que Belo Horizonte possui um arranjo que pode ser considerado desvirtuado da orientação contida na Tipificação, uma vez que o acolhimento institucional da mulher vítima de violência não está inserido nos serviços prestados pela Proteção Social Especial de Alta Complexidade. No município, portanto, não existe ainda um serviço para acolher e acompanhar a mulher em situação de violência.

¹⁰ Fonte: Portal da PBH – www.pbh.gov.br – acesso em 08/05/15 às 21:10h. Horário de Brasília.

d) Acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência

Conforme preconizado na Tipificação, este acolhimento é destinado a jovens e adultos com deficiência, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados. É previsto para jovens e adultos com deficiência que não dispõem de condições de auto sustentabilidade, de retaguarda familiar temporária ou permanente ou que estejam em processo de desligamento de instituições de longa permanência. A Tipificação orienta que este serviço deve ser ofertado exclusivamente em residências inclusivas.

Em Belo Horizonte existe nove unidades de residência inclusiva para pessoas com deficiência mental, que acolhem prioritariamente pessoas que se encontram há anos institucionalizadas em hospitais psiquiátricos por não haver possibilidade de reinserção na família de origem. No que diz respeito ao acolhimento institucional de pessoas com deficiência física e mental e que sejam acamadas e parcial ou totalmente dependente de cuidados, BH conta somente com uma parceria com entidade não governamental para oferta de vagas a este segmento.

e) Acolhimento institucional para idosos

Conforme preconizado na Tipificação, este acolhimento deve ser para idosos de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de autossustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Este serviço deve ser ofertado em Casa-lar ou abrigo institucional (Instituição de Longa Permanência para idosos – ILPI).

Em relação ao acolhimento institucional de pessoas idosas, o município conta atualmente com 22 instituições conveniadas. Há um repasse de verba do município para o acolhimento institucional do idoso. O município tem como parâmetro de avaliação do grau de dependência a resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) a qual possui as devidas orientações quanto ao que é dado para se tratar níveis de dependência da pessoa idosa¹¹. Atualmente o município possui em média 880 idosos em situação de acolhimento institucional.

¹¹ Fonte: Banco de Dados do Conselho Municipal do Idoso – CMI.

2) Serviço de acolhimento em repúblicas

De acordo com a Tipificação, este serviço oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação.

A Tipificação orienta ainda que este serviço deve ser ofertado de acordo com a demanda local e para diferentes segmentos, respeitando as demandas e necessidades específicas do público a que se destina.

a) Para jovens:

Destina-se prioritariamente, a jovens entre 18 e 21 anos após desligamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ou em outra situação que demande este serviço.

Belo Horizonte não conta com este acolhimento voltado prioritariamente para o público jovem.

b) Para adultos em processo de saída das ruas:

Destina-se a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia.

Em Belo Horizonte existe cinco equipamentos de apoio às pessoas que estão deixando a trajetória de vida nas ruas, a saber: Abrigo São Paulo, Abrigo Pompéia, Albergue Tia Branca, República Maria Maria e República Reviver¹².

O Abrigo São Paulo recebe pessoas com trajetória de vida nas ruas para pernoite. Os cidadãos podem contar com este serviço no período noturno, contudo durante o dia, as pessoas com trajetória de vida nas ruas não encontram acolhida neste espaço, aqui também não podem contar com armários para guarda de pertences ou com algum grau de individualidade, uma vez que os alojamentos são conjuntos. Este serviço oferta dormitório, duas refeições (jantar e café da manhã) e acesso a banheiro para higiene pessoal.

O Abrigo Pompéia, por sua vez, possui cômodos individuais de alvenaria e seu principal objetivo é oferecer moradia para indivíduos e famílias que estão deixando a

¹² Fonte: Portal da PBH – www.pbh.gov.br – acesso em 13/05/15 às 20:59h, horário de Brasília.

vivência cotidiana das ruas. Contudo este abrigo não atua na modalidade de acolhimento institucional, sua função é acolher estes cidadãos, mas eles é que terão que buscar a própria subsistência, não há repasse de recursos, que não os previstos para todo o contingente da população em situação de risco e vulnerabilidade social.

O Albergue Municipal Tia Branca também realiza o acolhimento de pernoite para pessoas que estão utilizando as ruas da cidade como espaço de moradia. Neste local são oferecidas cerca de 80 vagas para migrantes e 320 para a população com trajetória de vida nas ruas¹³.

A República Maria Maria possui cerca de 40 vagas para acolhimento de mulheres com trajetória de vida nas ruas. Este local oferta moradia, alimentação, acompanhamento socioassistencial e encaminhamento para outros serviços públicos. Há um período de permanência determinado pela equipe técnica e o principal objetivo do serviço é fomentar a autonomia destas mulheres, trabalhar a reintegração familiar e a construção de uma referência de vida que não seja no espaço das ruas¹⁴.

A República reviver possui cerca de 40 vagas para homens com trajetória de vida nas ruas, com as mesmas características da República Maria Maria, contudo voltado para pessoas do sexo masculino¹⁵.

O município de Belo Horizonte também conta com um Programa, denominado Bolsa Moradia-social, que tem como foco principal custear o aluguel de imóveis até que as pessoas em trajetória de vida nas ruas possam ter condições de acessar moradia própria, através dos programas governamentais, tal como o Programa Minha Casa, Minha Vida¹⁶.

c) Para idosos:

Destinada a idosos que tenham capacidade de gestão coletiva da moradia e condições de desenvolver, de forma independente, as atividades da vida diária, mesmo que requeiram o uso de equipamentos de autoajuda.

Em Belo Horizonte, há apenas uma república em funcionamento. Os demais idosos que necessitam de acolhimento institucional são encaminhados para instituições de longa permanência. Via de regra, tem-se que a vaga disponibilizada para o idoso seja em uma instituição onde a grande maioria dos acolhidos possua o mesmo perfil no

¹³ Fonte: Portal da PBH – www.pbh.gov.br – acesso em 13/05/15 às 20:59h, horário de Brasília.

¹⁴ Fonte: Portal da PBH – www.pbh.gov.br – acesso em 13/05/15 às 20:59h, horário de Brasília.

¹⁵ Fonte: Portal da PBH – www.pbh.gov.br – acesso em 13/05/15 às 20:59h, horário de Brasília.

¹⁶ Fonte: Banco de Dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL.

sentido da independência, semi-dependência ou dependência de terceiros na oferta de cuidados.

3) Serviço de acolhimento em família acolhedora

A Tipificação orienta que este serviço tem por objetivo organizar o acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem.

No município de Belo Horizonte, este serviço ainda é bastante incipiente e não conta com cadastro regular de famílias para acolher crianças e adolescentes. Atualmente o município não possui fluxo determinado para este serviço e conta com cerca de dez famílias cadastradas.

4) Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

De acordo com a Tipificação este serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.

Em Belo Horizonte, em casos de situações de calamidade pública e emergência, a Defesa Civil é quem operacionaliza a condução das ações e das formas de atenuar a circunstância. O município conta ainda com um equipamento denominado Abrigo Granja de Freitas, onde podem ser recebidos indivíduos e famílias que estejam em situação de calamidade e emergência, principalmente aquelas que são vítimas de desastres naturais, tais como cheia de córregos e queda de encostas e barrancos.

Outro benefício ofertado para este público é o Programa Bolsa-moradia. Este Programa consiste no custeio de aluguel de imóveis para famílias residentes em áreas de risco geológico, até que possam retornar para a moradia de origem ou serem reassentados em outro local¹⁷.

¹⁷ Fonte: Banco de Dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL

3.3 O estágio da adequação de Belo Horizonte quanto aos Serviços de Proteção Social preconizados na Tipificação.

Um aspecto que deve ser acrescentado nessa análise é o fato de que as Regiões Administrativas de Belo Horizonte contam com administradores locais para a gestão dos serviços e das políticas prestadas à população. Esses cargos, de livre nomeação do gestor municipal, desfrutam de grande autonomia administrativa, o que incide diretamente no estabelecimento de fluxos e na execução final das políticas públicas, o que gera arranjos institucionais diferenciados em cada regional, não havendo fluxos e determinações gerenciais comuns, partilhadas, fazendo com que cada regional funcione da forma como achar mais adequada a sua realidade.

Estes gestores geralmente ocupam função de articulação político-partidária e, em decorrência de observações propiciadas pelos processos de trabalho, é possível verificar que a maior parte deles possui pouco ou quase nulo conhecimento da política pública de assistência social. Tal característica da gestão municipal deixa a política a cargo dos gestores locais e o técnico que executa a política “na ponta”, na prestação direta de serviços, acaba por exercer um poder discricionário que incide diretamente na entrega dos serviços, que podem variar substancialmente entre as regionais.

No que se refere à Proteção Social Básica, a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social possui desafios importantes. Belo Horizonte conta atualmente com 33 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), com cerca de 185.000 atendimentos anuais. No entanto, há população de territórios que, apesar de vulneráveis, não contam com a presença de um CRAS. Seu atendimento é feito nas respectivas regionais, por meio da Equipe de Proteção Social Básica Regional (EPSB)¹⁸. No entanto, a EPSB não oferta todos os serviços que estão disponíveis no CRAS e é bastante enxuta para atender todas as áreas descobertas pelo CRAS. Ocorre de muitas regionais da cidade disporem de apenas um profissional para atender a três ou quatro bairros da capital.

Este arranjo municipal tem gerado prejuízos na oferta dos serviços prestados à população, uma vez que a EPSB não está diretamente vinculada ao território, o que é uma característica primária da prestação de serviços da proteção social básica e como não são executores dos serviços preconizados no CRAS, a população acaba tendo

¹⁸ Fonte: Portal da PBH - www.pbh.gov.br - acesso em 07/04/15 às 20:50h. Horário de Brasília.

prejuízos na oferta de serviços. Além disso, contando que cada bairro da cidade possui cerca de quarenta mil habitantes, é possível concluir que o serviço prestado não atingirá os objetivos propostos pela Tipificação¹⁹. Desta forma, é possível afirmar que Belo Horizonte ainda não conseguiu cumprir a Tipificação no que se refere à Proteção Social Básica, devido à existência de territórios ainda não alcançados pela política de assistência social, conforme preconiza a Tipificação.

No que se refere aos serviços prestados na Proteção Social Especial de Média Complexidade, Belo Horizonte conta com uma equipe técnica em cada uma de suas regionais administrativas para a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Estes técnicos, em sua maioria, possuem formação em Serviço social e Psicologia. Atualmente o PAEFI é a referência municipal de atendimento a crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência que estejam vivenciando situações de violação de direitos. No entanto, adultos com direitos violados, a exemplo da mulher vítima de violência, ainda não são referenciados ao PAEFI.

Em relação aos serviços preconizados na Tipificação referentes à Proteção Social Especial de Alta Complexidade, há uma terceirização alarmante envolvendo parcerias entre o Estado e a sociedade civil, nomeadamente às entidades de assistência social. A ideia força destes conveniamentos era que aos parceiros (ONGs) caberia a execução, construindo conjuntamente uma metodologia para os serviços. A elaboração dessa metodologia seria concebida e orientada a partir da concepção de que os indivíduos são portadores de direitos e com as diretrizes estabelecidas na LOAS, dentre essas, ressalta-se a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”. Independente das ações desenvolvidas por instituições não governamentais, no campo da assistência social, o município é o responsável pela condução da política.

¹⁹ Fonte: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=310620&search=minas-gerais|belo-horizonte|infograficos:-informacoes-completas> - acesso em 20/04/15 às 11:59h. Horário de Brasília.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de analisar a adequação da implementação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em Belo Horizonte, tendo como referência o ano de 2014. Para isso, a revisão da literatura sobre políticas públicas foi relevante, por evidenciar a importância das etapas do ciclo de uma política para o alcance dos objetivos propostos. Em especial, no que se refere à implementação de uma política pública, percebeu-se que ela envolve desafios e a necessidade de se pensar estratégias que possam sanar ou amenizar tais dificuldades, especialmente quando ela envolve mudanças nas organizações.

No que se refere à Política de Assistência Social, o seu processo de implementação tem sido acompanhado de mudanças constantes, decorrentes de normas e regulamentos pactuados pelos gestores nacionalmente, e que incidem diretamente nos municípios. Uma dessas mudanças diz respeito à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais que demandou o reordenamento dos serviços já ofertados pelos municípios em todo o país, de modo a padronizá-los. A Tipificação corrobora um momento relevante para a construção e consolidação da política pública de assistência social, uma vez que esta normativa orienta quais serviços devem ser prestados a cada segmento populacional, bem como demonstra os objetivos a serem alcançados com a prestação destes serviços.

Sabe-se, contudo, que a política pública de assistência social, ao longo de sua existência, tem-se mostrado controversa e muitas vezes contraditória. A temporalidade da assistência social como política de direitos é ainda bastante jovem, seus avanços são inegáveis, mas ainda há todo um processo em desenvolvimento, a saber, a implementação do SUAS em todo o território nacional. A análise da adequação e da execução dos serviços socioassistenciais conforme preconiza a Tipificação em Belo Horizonte mostra que há muitos desafios a serem enfrentados.

Em Belo Horizonte, o Poder Executivo municipal possui poucas normativas e portarias que garantam a circulação dos cidadãos entre os diversos serviços e níveis de complexidade da política de assistência social. Assim sendo, os fluxos de atendimento no SUAS ainda estão em construção, sendo que a referência e contra referência dos usuários para acolhimento e respostas às suas demandas ainda são incipientes.

Outro fator relevante que tem dificultado a implementação do SUAS e dos serviços previstos na Tipificação se refere a pouca quantidade de equipamento de CRAS

nos territórios mais vulneráveis do município, haja vista que o CRAS é o equipamento público estatal que oferta uma série de serviços no território e ainda tem a função de sistematizar e referenciar os serviços prestados por Entidades Sociais em seu território de abrangência. Não havendo o CRAS, as Entidades Sociais e o Poder Executivo acabam por prestar serviços fragmentados, muitas vezes com sobreposição de ações ou ausência de qualquer oferta.

Por não haver a prestação dos serviços contidos na Tipificação em todos os territórios vulneráveis do município, a SMAAS é atravessada por demandas do Poder Judiciário que, não raras vezes, extrapola a aquisição dos serviços existentes. Esta Função Estatal demanda respostas e atuações do Poder Executivo municipal, contudo o município não possui capacidade para atender a todas as solicitações do Judiciário, fator que destitui a credibilidade da SMAAS e deixa esta Secretaria em situações extremamente desgastantes com o Poder Judiciário.

Outro desafio a ser superado pelo município, se refere à enorme quantidade de parcerias público privadas na execução e implementação da política de assistência social. O município tem a prática de estabelecer parcerias, ou seja, de delegar, a partir da transferência de poder e recurso para um agente, as execuções finais dos serviços preconizados na Tipificação. Esta delegação sempre envolve algum tipo de assimetria.

A escolha dos parceiros é realizada com poucos critérios, o que acaba comprometendo os meios e fins da proposta inicial do serviço, uma vez que há pouca clareza do projeto a ser executado e o monitoramento e a avaliação da execução destes serviços é praticamente nulo. Quando a escolha dos parceiros não considera que as “ações dos agentes” são influenciadas por concepções, ideologias e interesses, inclusive próprios e privados, pode gerar incertezas e possíveis conflitos na implementação da política. Há desde Organizações não Governamentais que têm papel de defesa de direitos, participam da democratização de processos decisórios, melhoram a prestação de serviços sociais até aquelas que, de outra forma, podem também exercer práticas eticamente discutíveis ou marcadas pelo clientelismo e nepotismo.

É possível perceber que, apesar da existência de parte dos serviços preconizados na Tipificação e da considerável quantidade de Entidades Sociais também inseridas na prestação de serviços da assistência social, o diálogo entre estes atores se reduz ao encaminhamento de usuários. Se os diálogos e fluxos de referência entre os serviços socioassistenciais exclusivamente prestados pelo Poder Executivo carecem de regulamentações, considera-se ainda mais precário o estabelecimento de fluxos de

referência do Poder Executivo com as Entidades Sociais. O enfoque no controle por parte do Executivo passa a ser então primordial.

A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social vem buscando se adequar às normativas e diretrizes do SUAS. Muitas ações já são realizadas, ainda que de forma fragmentada e pontual, mas parece haver um entendimento quase unânime da necessidade urgente de instituir o SUAS no município da forma como ele é preconizado, de modo a melhorar a qualidade da prestação de serviços. Como já demonstrado anteriormente, Belo Horizonte, apesar de ainda não possuir todos os serviços preconizados na Tipificação, já alcançou avanços significativos no âmbito da política pública de assistência social. No entanto, verifica-se a necessidade de uma gestão estratégica para fomentar a consolidação da assistência social enquanto Sistema em Belo Horizonte. Essa consolidação do SUAS no município ocasionará, para esta política, um importante desenvolvimento estrutural, gerando a chamada regulação social das atividades públicas e privadas de assistência social.

Por fim, um desafio encontrado neste trabalho se refere à administração regional das gerências estratégicas da política de assistência social, que estão diretamente ligadas à prestação de serviços. Como em grande parte dos municípios brasileiros, Belo Horizonte também enfrenta, em sua gestão, a presença de apoiadores políticos ocupando cargos gerenciais e estratégicos, denominados “comissionados”, de nomeação livre, nas administrações regionais. Estes agentes, comumente, não possuem grau de escolaridade ou expertise para assumir a função que lhe foi confiada. Desta forma a política pública se enfraquece, perde sua essência, que é a prestação de serviços, para defender ideais partidários ou outras cadeias de confiança.

A política pública de assistência social é uma das políticas que mais recebe este tipo de agente, uma vez que ainda é compreendida como benevolência, bondade, caridade, capaz de ser efetivada por “pessoas que tenham boa vontade”. Com a intenção de “fazer o bem”, estes agentes revitimizam os cidadãos que demandam os serviços socioassistenciais. Por não conhecerem a trajetória histórica desta política e não se apropriarem de que a assistência social é “direito do cidadão e dever do Estado”, tomam decisões equivocadas rotineiramente e acabam por ser um impasse em todas as fases da política, desde a sua implementação e monitoramento, até a consolidação do lugar do direito. Além disso, seu envolvimento partidário geram situações semelhantes aos “currais eleitorais”, em que as decisões são tomadas com base em critérios “eleitoreiros” e não em razão da política pública em si. Seria utópico pensar que os

cargos de confiança deixarão de existir em nosso sistema político, contudo, sabe-se que é imprescindível que este gestor nomeado pelo político detenha conhecimento da política pública em si, de sua função social, de sua trajetória de luta para as conquistas já existentes.

A Tipificação traz a possibilidade de se romper com práticas equivocadas da assistência social, uma vez que delimita claramente os serviços que são próprios desta política. Além disso, ela instiga os gestores públicos a realizarem os devidos reordenamentos nos serviços prestados à sociedade, adequando-os a determinadas realidades, tanto dos indivíduos, quanto de suas famílias na perspectiva de alcançar a universalidade da cobertura dos serviços nos territórios mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno Suas Volume 1 - Configurando os Eixos de Mudança*. Março/2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/biblioteca>.

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social*.

_____. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS*. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência – PNAS*. 2005.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília, GESST – SER – UNB, 2003.

CASTRO. Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. *Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências*. Cadernos de pesquisa da Ed. Scielo, São Paulo, 2002.

FERNANDES. Antonio Sérgio Araújo. Políticas Públicas: Definição, evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, HUMBERTO E JUNIOR, José Paulo M. (orgs). *Introdução à Política Brasileira*, São Paulo. Ed. Paulus. 2007.

FILGUEIRA, C. H. Estrutura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: CEPAL. *Seminario vulnerabilidad*. Santiago: Cepal, 2001.

FONSECA. Eneida Simões da; PÉREZ-RAMOS. Aidyl Macedo de Queiroz; SILVA. Silvana Maria Moura da. *O direito de brincar da criança brasileira; subsídios das políticas públicas*. Belo Horizonte, ANPEPP. 2012.

LINDBLOM, Charles E. Muddling Through: A ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. P. 161-180.

LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 2: A ubiquidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 181-202.

LOTTA, Gabriela Sphangero. *A literatura sobre implementação de políticas públicas*. 2010. p. 25-45.

MINAYO, M. C. S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 10 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

MINAYO, M. C. S. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. RJ: Ed. Fiocruz, 2005.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e prática de inovar*. Rio de Janeiro, Qualitymark. 2000.

PEREIRA, Maria Ângela Rocha. A Política de Assistência Social. In: *Cadernos de Assistência Social: trabalhador*. Belo Horizonte: NUPASS, 2006.

PEREIRA, Maria José L. Bretas. Modelos de mudança nas organizações brasileiras: uma análise crítica. In: BJUR, W. e CARAVANTES, G. R. *Reengenharia ou*

readministração? Do útil e do fútil nos processos de mudança. Porto Alegre: AGE, 1994.

POSSAS, Silvia. *Concorrência e competitividade: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista.* São Paulo: Ed. Hucitec, 1999.

Resolução CIT Nº 7, de 10 de setembro de 2009 – *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e benefícios no âmbito do SUAS.*

Serviços da Proteção Social Básica em Belo Horizonte; subsídios para a atuação profissional. Belo Horizonte. 2012.

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - A tradução do direito à Proteção Social Básica: uma contribuição de BH. Belo Horizonte. 2013.

SILVA, José R.; VERGARA, Sylvia. *Sentimentos, subjetividade e supostas resistências à mudança organizacional.* RAE, v.43, n.3, 2003.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.* IN Sociologias Nº 16, Porto Alegre, ano 08, junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SPOSATI, Aldaíza. *Mínimos Sociais e Seguridade Social.* In: *Política de Assistência Social e Direitos Sociais.* Caderno nº 7. Núcleo de seguridade e Assistência Social. São Paulo: PUC/SP, 1997.

SUCHARA, Denise; GALIZA, Júlia. *Consolidando novos conceitos no SUAS: Gestão do Trabalho e Educação Permanente.* Porto Alegre: Revista Textos&Contextos, v.8 n.1 p. 68-88, 2009.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas / Maria das Graças Rua.* – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 130p.

OUTRAS REFERÊNCIAS

Pesquisa ao Portal Eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte.

Pesquisa ao Banco de Dados físico.

Pesquisa a outros Portais Eletrônicos.

Numerados de acordo com as Notas de Rodapé do trabalho:

2: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=33007&chPlc=33007&pIdPlc=&app=salanoticias> – acesso em 21/04/15 às 17:35h. horário de Brasília.

3: Resolução CIT N° 7, de 10 de setembro de 2009 – Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e benefícios no âmbito do SUAS.

4: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=45805&pIdPlc=&app=salanoticias> – acesso em 07/04/15 às 21:00h. Horário de Brasília.

5. 6. 7:

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=direitosdecidadania&lang=pt_BR&pg=5569&tax=27345 - acesso em 21/04/15 às 15:40h. Horário de Brasília.

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=direitosdecidadania&lang=pt_BR&pg=5569&tax=27345 - acesso em 21/04/15 às 16:00H. Horário de Brasília.

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=direitosdecidadania&lang=pt_BR&pg=5569&tax=27345 - acesso em 22/04/15 às 09:00H. Horário de Brasília.

8: Listagem de Convênios ativos - Gerência Administrativo Financeira – GEAD.

9: Banco de Dados do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

10:http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=direitosdecidadania&tax=11549&lang=pt_BR&pg=5569&taxp=0& - acesso em 08/05/15 às 21:10h. Horário de Brasília.

11: Banco de Dados do Conselho Municipal do Idoso – CMI.

12. 13. 14. 15:

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=assistenciasocial&lang=pt_BR&pg=5568&tax=19464 - acesso em 13/05/15 às 20:59h (horário de Brasília).

16. 17:

Banco de dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL

18:http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=assistenciasocial&tax=18913&lang=pt_BR&pg=5568&taxp=0& - acesso em 07/04/15 às 20:50h. Horário de Brasília.

19:<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=310620&search=minas-gerais|belo-horizonte|infograficos:-informacoes-completas> - acesso em 20/04/15 às 11:59h. Horário de Brasília.