

Ministério da Saúde  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto René Rachou  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Análise documental e percepção dos profissionais do Município de Nova Lima – MG

Por

Suellen Santos Lima de Almeida

Belo Horizonte  
Julho/2017

TESE DSC – IRR

SSL. Almeida

2017

Ministério da Saúde  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto René Rachou  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Análise documental e percepção dos profissionais do Município de Nova Lima – MG

Por

Suellen Santos Lima de Almeida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Saúde Coletiva, área de concentração Ciências Sociais e Humanas em Saúde.

Orientação: Celina Maria Modena

Belo Horizonte  
Julho/2017

Catálogo-na-fonte  
Rede de Bibliotecas da FIOCRUZ  
Biblioteca do IRR  
CRB/6 1975

A524s  
2017

Almeida, Suellen Santos Lima de.

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Análise documental e percepção dos profissionais do município de Nova Lima - MG/ Suellen Santos Lima de Almeida. – Belo Horizonte, 2017.

XIX, 219 f.: il.; 210 x 297mm.

Bibliografia: 179-190

Tese (Doutorado) – Dissertação para obtenção do título de Doutor em Saúde Coletiva pelo Programa de Pós - Graduação em Saúde Coletiva do Instituto René Rachou. Área de concentração: Ciências Humanas e Sociais em Saúde.

1. Neoplasias/terapia Cuidadores/psicologia 3. Saúde do Homem/etnologia. Título. II. Modena, Celina Maria (Orientação).

CDD – 22. ed. – 362.1

Ministério da Saúde  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto René Rachou  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Análise documental e percepção dos profissionais do Município de Nova Lima – MG

Por

Suellen Santos Lima de Almeida

Belo Horizonte  
Julho/2017



Ministério da Saúde  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto René Rachou  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Análise documental e percepção dos profissionais do Município de Nova Lima – MG

Por

Suellen Santos Lima de Almeida

Foi avaliada pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:  
Profa. Dra. Celina Maria Modena (Presidente)  
Profa. Dra. Maria Lúcia Afonso Miranda  
Profa. Dra. Flávia Abade Lemos  
Profa. Dra. Patrícia Eliane de Melo  
Profa. Dra. Priscila Neves Silva  
Suplente: Prof. Dr. Alexandre Costa Val

Tese defendida e aprovada em: 21/07/2017

Ao meu pai...

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pelas oportunidades e pessoas que têm colocado em meu caminho. Por estar sempre comigo me guiando e me ajudando a superar os desafios.

À Professora Doutora Celina Maria Modena que apostou e confiou em mim, que aceitou enveredar comigo por caminhos ainda desconhecidos e compartilhou comigo seus saberes através do diálogo e da abertura ao outro.

À minha mãe, que sempre deu asas aos meus sonhos, que sempre se esforçou para que eu pudesse trilhar meus caminhos, que sofreu e sofre comigo e por mim diante das dificuldades e também se alegra com as minhas conquistas desde as mais simples até aqui.

Ao meu pai, que foi escolhido por Deus para estar ao seu lado me abençoando e conduzindo meus passos. Seus ensinamentos estão sempre comigo e a cada conquista que tenho é porque me inspiro em seu jeito de ser e seu caráter. Você me ensinou a seguir meus sonhos e a escrever minha história.

Ao meu marido, parceiro de todos os momentos, que sempre me incentiva para a realização dos meus sonhos, me cobra em todos os momentos para eu continuar a trilhar meus caminhos e não me deixa desistir, me amparando quando a jornada se torna difícil.

À minha família, que soube compreender minhas ausências e me apoia sempre em minhas escolhas.

Aos amigos do GETESA, pelo acolhimento, pelas trocas de saberes e pelos momentos que passamos juntos.

Aos profissionais técnicos do PAIF do município de Nova Lima que se dispuseram a me ajudar a compreender sua práxis e dividiram comigo seus anseios, reflexões e perspectivas. Vocês me ajudaram não só a desenvolver este trabalho, mas também me ensinaram a importância de lutar pelos direitos daqueles que se encontram desamparados.

Ao Centro de Pesquisas René Rachou, ao Grupo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos em Saúde e Saneamento (PPDH) e ao Programa de

Pós-Graduação em Ciências da Saúde por possibilitarem infra-estrutura material e humana para a realização desta conquista.

À Biblioteca do IRR, por promover acesso gratuito local e remoto à informação técnico-científica em saúde custeada com recursos públicos federais, integrante do rol de referências desta dissertação, também pela catalogação e normalização da mesma.

Enfim, à todos aqueles de que alguma forma contribuíram para a realização desse trabalho.

## RESUMO

Atualmente, as políticas públicas tem dado ênfase no trabalho com e para a família, por entender que essa se constitui como um locus privilegiado ao desenvolvimento humano e social. Na saúde, o Programa de Saúde da Família, surge como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, tendo a família como centro da atenção e não o indivíduo doente. Na assistência social, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), objetiva promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e orientar as famílias na perspectiva da garantia de direitos, com primazia à atenção as famílias em situações de vulnerabilidades. Entre suas ações prevê programas, projetos e serviços socioassistenciais, socioeducativos e de convivência a ser realizados no âmbito da Proteção Social Básica, nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS. O presente estudo tem como objetivo analisar a centralidade da atenção à família disposta nos textos legais que sustentam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), bem como ela se materializa na prática da Proteção Social Básica. O referencial teórico metodológico da pesquisa qualitativa orientou o trabalho. Foi realizada uma análise documental dos textos que compõem o PAIF, bem como entrevistas com profissionais técnicos atuantes nos CRAS no município de Nova Lima, Minas Gerais. A Abordagem Sistêmica de Famílias orientou a análise dos dados. Os resultados da análise dos documentos e dos discursos dos profissionais apontaram para duas grandes categorias: 1) a família: conceitos, funções contemporâneas e contexto e; 2) a relação do Estado X família: ações ofertadas pelo Estado, suas funções e os direitos que ele assegura aos indivíduos. Considera-se que a centralidade da atenção às famílias, nos últimos anos, proporcionou uma mudança na lógica dos serviços de proteção social e que, compreender a família com suas vulnerabilidades, potencialidades e seus vínculos enquanto centro das ações requer a mudança tanto das legislações que regem a assistência quanto dos profissionais que nela atuam. Dificuldades como articulação com a rede setorial e intersetorial, maior capacitação dos profissionais para o trabalho social com famílias, materialidade para a realização das ações do PAIF e, uma mudança na lógica dos serviços de Proteção Social Básica, buscando trabalhar

menos o atendimento individual e de demanda espontânea ainda se apresentam como desafios. Considera-se que o PAIF com sua proposta de proteção e atendimento integral à família se apresenta com caráter inovador. Sua proposta é audaciosa, visto que a Política de Assistência Social é transversal às demais políticas setoriais. Para que as ações do PAIF sejam efetivas, há que se ter articulação com as demais políticas, com desenhos de fluxos, referências e contrarreferências muito bem delimitados entre os setores, visto que as demandas das famílias em situações de vulnerabilidades vão muito além das ações realizadas pela assistência social.

Palavras-chave: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; Família; Políticas Públicas; Proteção Social.

## ABSTRACT

Nowadays, public policies have emphasized working with and for the family, since it is understood as a privileged locus for human and social development. In health, the Family Health Program emerges as a strategy for reorienting the care model, with the family as the center of attention and not the sick individual. In social assistance, the Family Protection and Integral Assistance Service (PAIF) aims to promote the strengthening of family and community ties and to guide families in the perspective of guaranteeing rights, with priority given to families in situations of vulnerability. Among its actions it provides for programs, projects and social assistance services, socio-educational and coexistence to be carried out in the scope of Basic Social Protection, in the Centers of Reference of Social Assistance - CRAS. The present study aims to analyze the centrality of family care provided in the legal texts that support the Family Protection and Integral Care Service (PAIF), as well as it materializes in the practice of Basic Social Protection. The theoretical methodological framework of qualitative research guided the work. A documentary analysis of the texts that make up the PAIF was carried out, as well as interviews with technical professionals working at the CRAS in the city of Nova Lima, Minas Gerais. The Systemic Approach of Families guided the analysis of the data. The results of the analysis of the documents and the speeches of the professionals pointed to two main categories: 1) the family: concepts, contemporary functions and context e; 2) the relation of the State X family: actions offered by the State, its functions and the rights that it assures to individuals. It is considered that the centrality of attention to families in recent years has brought about a change in the logic of social protection services and that, understanding the family with its vulnerabilities, potentialities and their ties as the center of action requires the change of both legislation Governing the assistance as well as the professionals who work in it. Difficulties such as articulation with the sectoral and intersectoral network, greater qualification of professionals for social work with families, materiality for carrying out PAIF actions, and a change in the logic of Basic Social Protection services, seeking to work less individual and Spontaneous demand still present themselves as challenges. It is considered that the PAIF with its proposal of protection and integral attention to the family presents itself

with an innovative character. His proposal is audacious, since the Social Assistance Policy is transversal to other sectoral policies. In order for PAIF's actions to be effective, it is necessary to articulate with the other policies, with very well-defined flows, references and counter-referrals between sectors, since the demands of families in situations of vulnerability go far beyond the actions carried out Social assistance.

Keywords: Family Protection and Attention Service (PAIF); Family; Public policy; Social Protection.



## LISTA DE SIGLASE ABREVIATURAS

BPC – Benefício de Proteção Continuada  
BSM – Plano Brasil Sem Miséria  
CadÚnico – Cadastro Único dos Programas Sociais  
CAP's – Caixas de Aposentadoria e Pensão  
CEME – Central de Medicamentos  
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social  
DATAPREV – Empresa de Processamento de dados da Previdência Social  
ESF – Estratégia de Saúde da Família  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor  
GT – Grupo de Trabalho  
IAP's – Institutos de Aposentadoria e Pensão  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
LBA – Legião da Boa Vontade  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MPAS – Ministério da Previdência e da Assistência Social  
NOB – Norma Operacional Básica  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCS – Programa Comunidade Solidária  
PIS – Programa de Integração Social  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PSF – Programa Saúde da Família

PVN – Programa Vida Nova

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SAGI/MDS – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SEMDS-PMNL – Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Nova Lima

SISNAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS – Sistema Único da Saúde

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. OBJETIVOS.....	17
2.1 Objetivo geral.....	17
2.2 Objetivos específicos.....	17
3. REVISÃO DE LITERATURA.....	18
3.1 Os caminhos da proteção social no Brasil.....	18
3.1.1 As políticas sociais no contexto brasileiro.....	18
3.1.2 Da caridade às primeiras ações do Estado: o início das políticas públicas de proteção social.....	19
3.1.3 Avanços e retrocessos no processo de construção das políticas públicas de proteção social.....	22
3.1.4 Direito social: a legitimação da proteção social.....	30
3.1.5 Ampliação da política de Assistência Social.....	36
3.2 A família brasileira.....	41
3.2.1 O conceito de família.....	41
3.2.2 A função da família.....	48
3.2.3 Família e Estado.....	51
4. MÉTODOS.....	58
4.1 Eixo documental.....	58
4.1.1 Corpus da pesquisa documental.....	61
4.1.2 Coleta de documentos.....	62
4.1.3 A análise documental.....	62
4.1.3.1 Análise preliminar.....	62
4.1.3.2 Análise propriamente dita.....	63
4.1.3.2.1 Análise de conteúdo.....	63
4.1.4 Operacionalização da análise documental.....	64
4.2 Eixo campo.....	65
4.2.1 Local do estudo.....	65
4.2.2 Participantes.....	68
4.2.3 Instrumentos e coleta de dados.....	69
4.2.4 Questões éticas.....	69
4.2.5 Análise.....	70
5. RESULTADOS.....	72
5.1 Análise documental: o que os textos legais sobre o PAIF nos dizem?.....	72
5.1.1 Análise preliminar.....	72
5.1.1.1 Contexto.....	72
5.1.1.2 Autores.....	74
5.1.1.3 Autenticidade do texto.....	75
5.1.1.4 Natureza do texto.....	75
5.1.1.5 Conceitos-chave e lógica interna do texto.....	75

5.1.1.5.1 Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF (2001) (Portaria SEAS nº 881, de 3 de dezembro de 2001).....	75
5.1.1.5.2 Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF (Portaria nº 78 de 08/04/2004).....	76
5.1.1.5.3 Decreto nº 5.085, de 19/05/2004.....	77
5.1.1.5.4 Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS Nº 109/2009): organiza os serviços por níveis de complexidade do SUAS (proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade).....	77
5.1.1.5.5 Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Vol. I (2012).....	79
5.1.1.5.6 Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Vol. II (2012).....	80
5.1.2 Análise de conteúdo.....	82
5.1.2.1 A família nos textos constitucionais.....	83
5.1.2.1.1 O conceito de família.....	83
5.1.2.1.2 A função da família.....	84
5.1.2.1.3 O contexto das famílias do PAIF.....	85
5.1.2.2 Relação Estado x Família.....	89
5.1.2.2.1 Ações ofertadas para as famílias.....	89
5.1.2.2.2 Função do Estado frente às famílias.....	97
5.1.2.2.3 Direitos assegurados pelo Estado.....	99
5.2 O PAIF do cotidiano dos serviços de Proteção Social Básica: o que os profissionais tem a nos dizer?.....	101
5.2.1 A família usuária do CRAS.....	102
5.2.1.1 O conceito de família dos profissionais.....	102
5.2.1.2 A função da família.....	106
5.2.1.3 O contexto das famílias usuárias do Serviço.....	107
5.2.2 Relação Estado X Família.....	108
5.2.2.1 Ações ofertadas para as famílias.....	108
5.2.2.2 A função do Estado frente às famílias.....	132
5.2.2.3 Direitos assegurados pelo Estado.....	141
6. DISCUSSÃO.....	148
6.1 As famílias atendidas pelo PAIF: uma compreensão dos discursos teóricos e dos profissionais.....	148
6.2 O Estado frente às famílias atendidas pelo PAIF: uma compreensão dos textos legais e dos discursos dos profissionais.....	159
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	174
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	179
ANEXOS.....	190

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as Políticas Públicas da Seguridade Social Brasileira, tem centrado suas ações na família, por compreender que os problemas sociais e de saúde são resultados de elementos macrossociais e não de responsabilidade exclusiva dos sujeitos. Assim, as políticas de saúde e de assistência social, em seu nível de proteção básica, implementaram serviços de atendimento voltados para a família e a comunidade, considerando-a não apenas como um espaço de cuidados para os indivíduos, mas também uma organização que precisa ser cuidada (MIOTO, 2004).

Atualmente a família deixa de ser concebida como aquela constituída unicamente pelo casamento formal e pelos filhos do casal, formando novas configurações familiares constituídas por uma constelação de pessoas interdependentes que giram em torno de um eixo comum. Assim, na família atual não há uma estrutura fixa: há famílias em que não houve o casamento religioso ou civil, formadas pela união estável dos membros (hétero ou homossexuais), famílias em que estão presentes um dos ascendentes e seus filhos e/ou com membros extensos (avós, tios, primos...). Essa nova configuração está mais baseada no afeto entre seus membros do que nas relações de consanguinidade, parentesco ou casamento. Independente de sua configuração, as estruturas familiares reproduzem as dinâmicas sócio-históricas existentes e ainda é considerada o porto seguro de seus membros (LOSACCO, 2010; SAWAIA, 2010).

A família é considerada o lugar em que as histórias pessoais são construídas: é nela que se constrói os sentidos e a expressão de sentimentos, que se exterioriza o sofrimento psíquico, é o espaço privilegiado de socialização, de vivências das primeiras experiências, de busca coletiva pela sobrevivência, de proteção de seus membros. É na família que são absorvidos os valores éticos e que se aprofundam os laços de solidariedade (CARVALHO; BARROS; FRANCO, 2010; FERRARI; KALOUSTIAN, 2000). Considerada também como o organismo social que fundamenta a sociedade, a família é a instituição responsável pela socialização dos indivíduos: como o nicho afetivo e de relações necessárias à socialização dos

indivíduos, pois possibilita o sentimento de pertença a um grupo, a introjeção de valores e a formação da identidade (LOSACCO, 2010). É a família a mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, quem delimita os deslocamentos entre o público e o privado e quem gera as modalidades comunitárias da vida (BRASIL, 2005).

São essas concepções de família que tem orientado as atuais políticas públicas de proteção social. Na análise feita por Carvalho, Barros e Franco (2010), sobre as funções da família e das políticas sociais, encontra-se que em ambas têm-se a função de reprodução e proteção social dos grupos sob sua tutela e assim, desempenham os papéis de regulação, normatização, de imposição de direitos de propriedade, de poder e deveres de proteção e assistência. Dessa forma, tanto o Estado, quanto a família, são instituições imprescindíveis ao desenvolvimento e a proteção social de seus indivíduos (CARVALHO; BARROS; FRANCO, 2010). Para, Sawaia (2010) para o bem ou para o mal a família continua sendo a mediação entre o indivíduo e a sociedade e seu enaltecimento se encontra em evidência nas políticas públicas.

Em uma breve análise da Política de Saúde percebe-se que a família se consolidou como a principal estratégia de intervenção, quando se pensa em ações de prevenção de agravos e promoção da saúde. O Programa de Saúde da Família (PSF), posteriormente transformado em Estratégia de Saúde da Família (ESF) traz a família e seu contexto social como foco para as ações de saúde e não mais o indivíduo e sua doença. Nessa estratégia, compreende-se que é nesta instituição que ocorrem as interações e conflitos que influenciam a saúde das pessoas, devendo, dessa forma, ser compreendida de forma integral em seu contexto socioeconômico e cultural (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2011).

No âmbito da Assistência Social o foco na família busca promover sua proteção e amparo. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993) surge para afirmar a Assistência Social como direito integrante da Seguridade Social brasileira e como dever do Estado, elegendo a família como um dos focos da assistência, como um eixo importante da política setorial (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2011). Com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004), a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços,

programas e projetos é reforçada e transformada em ação para os serviços públicos de assistência social.

A PNAS traz em seu bojo um novo modelo de gestão para a assistência que já vem se consolidando e apresentando seus resultados na saúde: o Sistema Único. Assim, a Norma Operacional Básica de 2005 (BRASIL, 2005), ao construir as bases para a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), sistematiza como eixos estruturantes: a matricialidade sócio-familiar e a territorialização. Desta forma, a Assistência Social passa a se orientar pela “primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridades àquelas com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimização entre seus membros” (BRASIL, 2005, p.28).

Dentre os serviços oferecidos pela Proteção Social Básica visando materializar a matricialidade sociofamiliar, foi criado, em 2004, o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), que em 2012, constitui-se como um serviço, mantendo assim seu caráter permanente. O PAIF tem por perspectiva “o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à proteção social básica e ampliação da capacidade de proteção social e prevenção de risco no território de abrangência do CRAS” (BRASIL, 2005, p. 15). Reconhece, dessa forma, o papel integrador da família, apostando em sua capacidade de maximizar a proteção oferecida e resgatar suas potencialidades, visando “prover a proteção e a socialização dos seus membros, constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (BRASIL, 2004, p.35).

Nesse breve resgate da centralidade da família nas políticas públicas da seguridade social, percebe-se que assim como a saúde, a assistência social tem focado na família seu principal objeto de intervenções, por considerá-la um lócus privilegiado ao desenvolvimento humano e social. Dessa forma, o presente estudo realizou uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF através de seus principais documentos, visando apreender como o Estado tem compreendido a família e suas funções, bem como tem se posicionado frente à esta família. Buscou-se também apreender como o PAIF tem se realizado na prática dos serviços de Proteção Social Básica e seus impactos nas famílias acompanhadas por

esse serviço. Assim, visa compreender como a função protetiva do Estado e da família vem sendo garantida, em busca da proteção de seus membros, conforme previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988).

Entende-se que para se fazer uma análise de um serviço oferecido por uma política pública, deve-se compreender o caminho percorrido pelas políticas públicas de proteção social no Brasil. Nesse sentido, a revisão da literatura buscou os contextos em que as políticas de proteção social foram sendo implementadas no país, visando dar subsídios para a compreensão do atual sistema de proteção social brasileiro. Ressaltamos que, para o presente trabalho, partiu-se de categorias interpretativas mais gerais, não entrando em particularidades sobre o desenvolvimento político e econômico pelo qual o país passava no momento da construção das políticas sociais, que, apesar de importantes para a compreensão do fenômeno, ultrapassaria os objetivos do estudo. Maior enfoque é dado às ações voltadas para a área da assistência social, uma vez que nosso objetivo é compreender a centralidade da atenção à família no âmbito dessa política.

Para a análise da importância que a família assume na Proteção Social Básica, faz-se necessário também compreender o que vem a ser a família brasileira a qual essa política se destina. Dessa forma, a revisão de literatura também contemplou os conceitos de família vigentes na sociedade, bem como as funções a ela atribuída e as novas configurações que essa instituição tem assumido nos últimos tempos. Maior enfoque é dado às famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, pois são essas as principais usuárias dos serviços oferecidos pela Assistência Social Brasileira.

Elegeram-se o município de Nova Lima - MG, Região Metropolitana de Belo Horizonte, para compreender como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, tem sido realizado na prática da Proteção Social Básica. A escolha do município ocorreu em função do mesmo possuir um Programa de Transferência de Renda próprio, complementar ao Programa Bolsa Família e, por isso mesmo o CadÚnico e a gestão desse programa, acontecer em um setor específico do município, desvinculado do CRAS, diferentemente do que acontece em outros municípios.



Apesar de ter sido implementado em 2004 enquanto um programa e se tornado um serviço de prestação continuada em 2012, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF ainda apresenta uma incipiente produção acadêmica. Enfatiza-se que estudos que se propõem a analisar e compreender o Serviço devam ser realizados no sentido de contribuir para a implementação, monitoramento e avaliação do PAIF, tanto no âmbito municipal, quanto nacional. Serão através das investigações e produções acadêmicas que poderão ser produzidos subsídios teóricos e metodológicos que auxiliem tanto profissionais técnicos, quanto os gestores do PAIF para a reflexão de suas ações junto às famílias atendidas.

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 Objetivo geral:

Analisar a centralidade da atenção à família exposta nos textos legais que sustentam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, da Política de Assistência Social e como ela se materializa na prática dos serviços de Proteção Social Básica.

### 2.2 Objetivos específicos:

- Compreender o conceito de família do Estado e dos profissionais técnicos do PAIF;
- Analisar, nos documentos da política de assistência social, a centralidade da atenção à família;
- Entender como os profissionais técnicos da proteção social básica da assistência social tem desenvolvido as ações do PAIF;
- Identificar, na visão dos profissionais, os desafios encontrados, as formas de intervenção, bem como as propostas de mudanças;
- Compreender os sentidos e os efeitos do PAIF percebidos pelos profissionais às famílias acompanhadas por esse serviço.

### 3 REVISÃO DE LITERATURA

#### 3.1 Os caminhos da proteção social no Brasil

##### 3.1.1 As políticas sociais no contexto brasileiro

As políticas sociais tem ganhado espaço nas agendas das políticas públicas brasileiras nos últimos anos. Mais especificamente a partir da Constituição Brasileira de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, a seguridade social brasileira é legitimada e discussões sobre sua reforma são colocadas em pauta no país.

Muito se tem discutido sobre política social, no entanto seu conceito ainda não apresenta um consenso na literatura (CASTRO, 2012). Para Marshall (1967), o termo política social não possui uma definição precisa, sendo que o sentido em que é usado depende da conveniência ou da convenção. A complexidade que se encontra para definir esse conceito está alicerçada na dinamicidade das políticas públicas, uma vez que cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, necessidades e riscos, incorporando-os às responsabilidades do Estado (CASTRO, 2012). Dessa forma, as políticas sociais não são de acesso universal, ou seja, as desigualdades sociais de um país faz com que tais políticas sejam criadas por cada gestão governamental, conforme as necessidades de categorias específicas da população, como as crianças, idosos, trabalhadores (PIANA, 2009). Nesse sentido cada país elabora suas políticas segundo seu grau de abrangência e suas características próprias (CASTRO, 2012).

Piana (2009), defende que as políticas sociais devem ser compreendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre seus diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. Nesse sentido, pode-se compreender política social como “um conjunto de programas e ações do Estado, que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado” (CASTRO, 2012, p. 3). Dessa forma, as políticas sociais devem possibilitar serviços para os cidadãos independente da classe social.

No mundo capitalista, as principais funções das políticas sociais se encontram nas áreas social, econômica e política. Em sua função social, as políticas sociais objetivam redistribuir os recursos sociais por meio dos serviços sociais e assistenciais, visando complementar a renda de populações carentes. No que diz respeito à função econômica, encontra-se a ação do Estado por meio da transferência direta ou indireta de bens e recursos, oferecidos na forma de prestação de serviços sociais (saúde, educação, assistência social), aos usuários mais carentes. Em relação à função política das políticas sociais, estão as lutas entre classes opostas, apresentando-se como expressão da correlação de forças e lutas na sociedade civil e concessões dos grupos majoritários no poder, visando obter legitimidade e controle social (PASTORINI, 2006).

Com o objetivo de manter a ordem social, o Estado vem, ao longo do tempo, intervindo nas manifestações da questão social brasileira, por meio de medidas paliativas e fragmentadas, de caráter assistencialista, paternalista e clientelista (PIANA, 2009). No entanto, nos últimos anos, mais especificamente a partir da Constituição de 1988, e a posterior legitimação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993) e do Sistema Único da Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2005), o Estado vem buscando sistematizar suas ações através de ações mais amplas, que envolvam não só o sujeito carente, mas também sua família e sua rede de apoio social.

Entende-se que uma breve retomada da história das políticas sociais brasileiras, destacando a política de assistência social, seja necessária para se compreender a transição de ações assistencialistas e clientelistas, para a conquista de um direito social.

### 3.1.2 Da caridade às primeiras ações do Estado: o início das políticas públicas de proteção social

Os primeiros registros de atenção aos pobres vinculam-se às ações realizadas pela Igreja, que durante muitos anos se responsabilizou pelo atendimento a essa população. De certo modo, esta instituição alicerçou o início da preocupação

pública com o problema da desigualdade e da privação econômica e de oportunidades (SILVA JÚNIOR, 2011).

Pautando-se na compreensão da assistência como um gesto de benevolência e caridade para com o próximo, a Igreja inaugura a primeira Santa Casa de Misericórdia, no ano de 1543, na cidade de Santos. Estes hospitais foram referência no acolhimento aos pobres, responsabilizando a Igreja pela prestação assistencialista aos menos favorecidos. Silva Júnior (2011) aponta estas iniciativas como um primeiro esboço da preocupação com a proteção e assistência social no âmbito brasileiro.

A transição da beneficência, motivada pelos deveres morais e religiosos para a assistência pública demorou aproximadamente três séculos no Brasil. A primeira normativa sobre a assistência social encontra-se na Constituição Imperial de 1824:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

(...)

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos (Brasil, 1824)

Percebe-se que a proteção social é considerada em apenas um de seus artigos, inaugurando uma proteção social incipiente, em que nada de concreto se assegurava aos cidadãos em desamparo. Para Alvim (1979), o texto constitucional não teve consequências práticas, se portando apenas como um reflexo do preceito de “socorros públicos” como “dívida sagrada”, contido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793. Dessa forma, a Constituição de 1824 preconizou pouca investida do Estado nos problemas de cunho social ao priorizar a liberdade individual, sendo, portanto, fiel aos ditames liberais da época.

Em 1888, surgem as primeiras leis de conteúdo previdenciário: o Decreto Nº 9.912-A, de 26 de março do referido ano, que regula o direito a aposentadoria aos empregados dos Correios e a Lei Nº 3.397, de 24 de novembro, que cria as Caixas de Socorros para os trabalhadores das ferrovias das Estradas de Ferro do Império (BRASIL, 2011). Essas primeiras medidas relacionadas à proteção social no Brasil tinham como objetivo a preservação do mundo do trabalho (BOSCHETTI, 2008).

Em relação à legislação voltada para a assistência social, Boschetti (2008), aponta que a única legislação existente era um decreto de 1890 que manifestava

preocupações com a exploração do trabalho infantil e anunciava ações protetivas às crianças abandonadas. No entanto, tais ações jamais foram realizadas.

Com a Proclamação da República, uma nova Constituição foi promulgada. Esta contemplou a temática da proteção social de forma muito tímida, mas ainda assim, representando um avanço neste campo:

Art. 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

(...)

Art. 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação (Brasil, 1891).

A referida Carta Magna, apesar de não se constituir em um avanço para a proteção social, serviu como precedente para o surgimento de outras leis relacionadas aos assuntos da previdência e da proteção social. Ressalta-se que em seu artigo 75, a proteção social aparece vinculada a uma categoria de trabalhadores, ao lhe garantir o direito à aposentadoria. Nesse período propaga-se a legislação previdenciária que paulatinamente foi incorporando novas categorias profissionais em seus textos legais, priorizando o favorecimento aos serviços públicos (BOSCHETTI, 2008; SILVA JÚNIOR, 2011).

As legislações acima citadas, apesar de pouco expressivas abriram caminho para que em 24 de janeiro 1923, fosse promulgado o Decreto 4.682, mais conhecido como Lei Eloy Chaves. A literatura aponta esta lei como um marco importante na história da previdência social brasileira, pois determinou a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) aos ferroviários. Esta Lei instituiu efetivamente ao empregador a obrigatoriedade na cobertura dos riscos de trabalho, além de garantir direitos como atendimento médico, medicamentos, pensão por morte e aposentadoria, inclusive por invalidez (BOSCHETTI, 2008). Aos poucos esta iniciativa foi sendo estendida a outros grupos de trabalhadores e o financiamento da previdência passou a ser tripartite (empresa, Estado e trabalhadores) (MORENO, 2012).

O rol legislativo apresentado, aponta que as primeiras legislações brasileiras sobre proteção social garantiam, em especial, o benefício da aposentadoria aos trabalhadores. No entanto, os trabalhadores que não atuavam nos principais setores

produtivos da época não eram contemplados por tais benefícios. Apesar disso, a legislação voltada para a previdência social caminhava a passos lentos, mas já garantindo alguns avanços para os cidadãos inseridos no mercado de trabalho.

O mesmo não se pode dizer sobre a assistência social, pois, até o presente momento, eram praticamente inexistentes as legislações que regulamentavam as ações sociais públicas, ficando tais iniciativas tímidas e com pouca repercussão prática. Até a década de 1930, no Brasil, não havia a distinção entre assistência social e previdência social. Assim, a compreensão da pobreza era tratada como uma disfunção individual (SILVA JÚNIOR, 2011).

### 3.1.3 Avanços e retrocessos no processo de construção das políticas públicas de proteção social

Os anos de 1930 à 1943 são considerados como os anos da introdução da política social no Brasil. Ao se resgatar a história das instituições estatais de promoção e bem-estar verifica-se uma trajetória inicial unificada entre as ações de assistência à saúde e assistência social. Tal fato se deve à compreensão de pobreza vigente até a década de 1930, em que tal condição era tratada como doença, que deveria ser encaminhada para o asilamento ou à internação, não se apresentando como uma expressão da questão social, mas como uma disfunção pessoal dos indivíduos. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando a ajuda médico-social (SPOSATI et al, 2007).

A partir da década de 1930, devido ao processo de transformações sociais, econômicas e políticas que acarretaram na estruturação da sociedade, o Estado passou a intervir de forma mais direta e regular na organização econômica e social da sociedade e os termos da proteção social começaram a se definir (SILVA JÚNIOR, 2011). A literatura aponta esse período como um marco para as políticas sociais, uma vez que há o surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e a garantia dos direitos trabalhistas (CASTRO, 2012).

No entanto, a implantação das políticas de direitos sociais foi realizada em um período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. A falta de liberdade política no Brasil foi compensada pelo paternalismo social e o impacto do exercício da cidadania foi baixo, porque os direitos foram concedidos ao invés de conquistados. Tal fato gerou na população a identificação dos direitos com favores, colocando a população numa postura de dependência perante o Estado (CARVALHO, 2002).

A Constituição de 1934 foi a primeira a trazer um capítulo exclusivo à ordem econômica e social. O texto constitucional também inaugura novas políticas sociais ao tratar as questões de responsabilidade do Estado no tocante à assistência médica e sanitária do trabalhador e da gestante. Apesar dos ares paternalistas presentes em seu texto, a Constituição de 1934 contempla o amparo aos sujeitos vulneráveis:

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; (...) d) socorrer as famílias de prole numerosa; (...) e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; (BRASIL, 1934).

O principal aspecto a ser ressaltado em relação às políticas públicas de proteção social, no referido texto constitucional, diz respeito à atenção por parte do poder público aos indivíduos que não se encontravam na classe trabalhadora. Ao abordar temas que até então estavam em legislações esparsas, a Constituição de 1934 apresenta uma evolução normativa para a proteção social. Silva Júnior (2011), ressalta que os aspectos de fomento ao desenvolvimento humano, inserção social e igualdade de oportunidades ainda necessitavam de certos avanços.

As novas posturas políticas fizeram com que o Brasil promulgasse em 1937 uma nova Constituição. No que diz respeito à proteção social, a nova Carta Magna traz em seu texto:

Art. 127 - (...) Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole; (...)  
Art. 136 - O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solícitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do



Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa (BRASIL, 1937).

Apesar de garantir o direito de subsistência para as crianças de famílias pobres, a Constituição não traz em seu texto as formas como esse direito seria efetivado. O texto ressalta mais uma vez a importância do trabalho para se ter acesso às políticas de proteção social. Na análise de Rizzotti (2001), a nova Carta Política apresentava retrocessos em questões pontuais como liberdades políticas e direitos sociais e as políticas de proteção social que vinham avançando ao longo do tempo tiveram que retroceder, fazendo com que as ações das políticas sociais desenvolvidas nesse período se tornassem incipientes, pois serviram somente como mecanismo de controle dos movimentos sociais emergentes.

Ainda na década de 1930, ressalta-se como medidas relacionadas à questão social: no âmbito do trabalho tem-se a criação do Ministério do Trabalho e da Carteira de Trabalho, que irá se constituir como o documento da cidadania no Brasil, pois possibilitou a regulação das relações de trabalho, avançando nas leis que se prestaram a desenvolver a proteção social dos trabalhadores ao lhes assegurar a garantia dos direitos previdenciários (BOSCHETTI, 2008). No âmbito da previdência a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), trouxe maior cobertura de riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, invalidez, doença e morte) nas categorias estratégicas de trabalhadores. No que diz respeito à Educação e à saúde, a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930, possibilitou uma intervenção efetiva do Estado nos eixos da saúde pública, mais voltada para campanhas sanitárias e para a medicina previdenciária, ligada aos IAP's para as categorias que o tinham. Apesar dos avanços, verifica-se que a maior parte da população ainda não possuía acesso aos direitos sociais, restando aos desempregados a caridade das instituições filantrópicas (CARVALHO, 2008).

A década de 1940 foi marcada pelo surgimento de novas ações na área da proteção social. Em 1942, é criada a primeira instituição nacional de assistência social: a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Dentre seus objetivos estão: 1) executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada; 2) congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social; 3) prestar, dentro do esforço nacional pela vitória,

decidido concurso ao governo; 4) trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007).

Inicialmente, a LBA, tinha por finalidade o apoio às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra. Posteriormente suas ações foram ampliadas, passando a ofertar também assistência à infância, adolescência, maternidade e a todas as pessoas não atendidas pelas políticas sociais. Para tanto, as atividades, exercidas por voluntário, recebiam contribuições da previdência social, que, por meio do Ministério do Trabalho destinava 0,5% de sua arrecadação para a LBA (BOSCHETTI, 2008; MORENO, 2012).

Ainda nessa década, uma nova Constituição é promulgada, refletindo as tendências populistas do Pós-Guerra. A nova Carta Constitucional substitui o termo Seguro Social por Previdência Social. Nesse sentido, ao introduzir mudanças no capítulo da Ordem Econômica e Social, visa articular uma ordem econômica que obedeça aos princípios de justiça social. Assim, tem-se:

Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”;

(...)

Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

XV - assistência aos desempregados (BRASIL, 1946)

O texto ainda versa sobre os riscos protegidos, o seguro contra acidentes de trabalho e amparo às gestantes e assistência médica, além de retomar o modelo tripartite de financiamento previdenciário. Uma vez reconhecidos pelo texto constitucional, os direitos sociais teriam que ser implementados no contexto da política populista que sucedeu o Estado Novo. Essa fase democrática favorecia o crescimento do papel político das classes trabalhadoras, trazendo à tona a necessidade de ação pública do Estado na garantia das condições de vida para a população empobrecida. Nesse contexto, a política institucional orientava-se pela expansão pontual de benefícios sociais, mas não se tinha a preocupação de reconhecimento desses novos direitos sociais, ou sequer no estabelecimento de políticas duradouras (RIZZOTTI, 2001). Silva Júnior (2011) aponta que, embora a

década de 1940 tenha sido marcada pelo surgimento de novas linhas de atuação na área da proteção e assistência social, o caráter assistencialista ainda era observado na maioria dessas políticas.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por grandes mudanças na economia e no Estado brasileiro. Tais mudanças afetaram também o processo de formação do sistema de proteção social brasileiro, que precisou reestruturar suas políticas sociais, através de uma expansão do sistema em busca de uma abrangência nacional e de uma centralização. Neste período houve aumento da cobertura do sistema de proteção social. Tais mudanças fizeram parte da estratégia governamental de funcionalizar as demandas das classes pauperizadas ao projeto político hegemônico vigente no país (BERGER, 2011; CASTRO, 2012).

No contexto dessas políticas, foi possível incorporar ao sistema um grande contingente de segurados e elevar o número de contribuintes e beneficiários, o que possibilitou expandir e consolidar o atendimento médico. Ainda de forma seletiva, novos grupos (domésticos, ambulantes, jogadores de futebol) passaram a fazer parte das políticas de seguridade social. Nesse contexto, destaca-se a população idosa e inválida de baixa renda que contribuíram ao menos um ano com a previdência social, passou a ter direito ao benefício da Renda Mensal Vitalícia, que destinava o valor de meio salário mínimo.

Para Castro (2012), a proteção social brasileira, baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, reproduzia as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade, uma vez que a garantia de direitos sociais básicos a todos os indivíduos não existia. O autor aponta que a melhoria dos serviços sociais ou as transferências de renda, enquanto estratégias de superação da precariedade das condições de vida da população, não eram reconhecidas como fatores determinantes para promover o desenvolvimento e criar a igualdade de acesso às oportunidades.

No entanto, não se pode negar que avanços foram realizados no que se refere à atenção aos temas sociais. Sob a política populista é publicada a primeira Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), nº 3.807, no ano de 1960. A LOPS tinha como objetivo uniformizar as diversas leis que dispunham sobre a previdência social, inclusive os benefícios. Mesmo com a aprovação da LOPS, a marca da política

social brasileira continuou sendo a diferença em relação à qualidade e o valor dos benefícios (DRAIBE, 1990).

Castro (2012), ao fazer uma análise das políticas sociais no período de 1930 a 1966, afirma que, neste período, não se firmou uma política social que integrasse todos os trabalhadores. Para o autor, as tentativas de unificar a gestão e universalizar os direitos sociais para todos os trabalhadores foram rechaçadas devido ao temor dos IAP's de perder suas prerrogativas, ao risco de aumento da carga contributiva dos segurados e, principalmente, às resistências das elites. Em sua análise, destaca que a falta de critérios para gerenciar o portfólio, e a crescente demanda de benefícios, apontava que o modelo organizado nos anos 1930 não tinha mais condições de operar.

Apesar desses avanços nas políticas sociais, o caráter seletivo dos benefícios dificultava que determinadas categorias sociais os alcançasse, inviabilizando que a proteção social fosse efetivada por completo. As atividades exercidas pela LBA não se situavam na ordem do direito, não eram asseguradas pelas legislações, além de não disporem de orçamento definido.

A industrialização, a urbanização e a transformação da estrutura social brasileira, marcou os anos de 1966 à 1971, como o período em que verifica-se a consolidação do sistema iniciado em 1930 e 1945 e a grande transformação das políticas sociais (DRAIBE, 1993). Nessa época, organizam-se os sistemas nacionais públicos, estatalmente regulados: no ano de 1966 há a unificação dos institutos de previdência em um único organismo (Instituto Nacional de Previdência Social) que se baseava na lógica dos convênios com grandes empresas e do atendimento realizado no local de trabalho. Em 1974 tem-se a criação do Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS), que incorporou as instituições como a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Há também a consolidação da intervenção estatal na área da habitação e a introdução dos benefícios de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), além da incorporação dos trabalhadores rurais nos direitos trabalhistas.

Para Draibe, Castro e Azeredo (1991), o sistema de proteção social brasileiro apresenta-se, nesse período de forma seletiva, heterogênea e fragmentada. A seletividade diz respeito ao número reduzido de beneficiários atendidos pelo sistema, que apesar de ter aumentado ao longo do período, ainda excluía um amplo contingente de trabalhadores. A heterogeneidade refere-se aos planos de benefícios, pois algumas categorias profissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação às outras. Por fim, a fragmentação, diz respeito à multiplicidade de instituições com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, que respondiam pela cobertura previdenciária da população. Uma das formas de superação da seletividade e da fragmentação do sistema surgiu com a centralização das IAPS, a partir da criação do Ministério da Previdência e da Assistência Social.

No contexto da ditadura militar, apesar das políticas sociais oferecerem maior abrangência na incorporação de seus usuários e maior escopo na cobertura, as políticas assistenciais e não contributivas ainda permaneciam frágeis e não eram assumidas, pelo Estado, enquanto sua responsabilidade e direito de todos os cidadãos independentemente de sua participação no processo de trabalho. Mesmo frágeis essas políticas possuíam significativa importância, pois, devido à baixa cobertura do sistema contributivo e dos baixos salários, essas ações atendiam as parcelas mais empobrecidas da população (CASTRO E RIBEIRO, 2009). Dessa forma, constata-se que esse modelo de sistema protetivo pouco contribuiu para a redução das desigualdades predominantes na sociedade brasileira e que também corroborou para agravar a disparidade entre a cidadania dos trabalhadores assalariados e a dos demais trabalhadores, proporcionando uma manutenção no padrão de seletividade do sistema de proteção social brasileiro (BERGER, 2011).

Ao final da década de 1980, algumas tendências no plano político-institucional e no campo das relações do Estado podiam ser previstas: manifestava-se uma descentralização político-administrativa, com vertentes municipalistas mais comprometidas com a dinâmica da comunidade e; a participação popular, foi elevada, nos diferentes níveis, o processo de decisão, elaboração e implementação das políticas sociais. No entanto, outras tendências contrapunham-se a essas: enorme déficit social, reestruturação do papel e das formas de ação do Estado e

suas relações com o mercado e a seletividade na oferta de bens e serviços sociais públicos, com a clara opção pelo caráter compensatório das políticas sociais (DRAIBE, 1993).

Ao se fazer uma análise do sistema de proteção social brasileiro, Berger (2011) ressalta que uma das suas particularidades foi ter se apresentado de forma dual, de certo modo combinado, entre as décadas de 1930 a 1980. Essa combinação de modelos tem seu início e consolidação nas décadas de 1930 e 1940, com a criação das IAPS. Para o autor, foi constituída uma proteção vinculada à lógica do modelo de seguro social configurada na previdência social (incluindo a saúde), direcionado aos trabalhadores do mercado formal e seus familiares dependentes, paralelo a outro modelo de caráter assistencial voltado ao atendimento das necessidades da população sem vínculo formal de trabalho.

A existência de modelos distintos de proteção de danos e riscos sociais denotava o lugar ocupado pelos diferentes segmentos de trabalhadores na estrutura social, pois apenas os indivíduos vinculados às categorias ocupacionais reconhecidas possuíam alguma representatividade. Santos (1979) apresenta o conceito de cidadania regulada para definir a relação do poder público com os indivíduos. Para o autor, era cidadão que pode gozar de seus direitos sociais, aquele indivíduo que possuía contratos de trabalho formalizados e reconhecidos pelo poder público.

Em relação ao modelo assistencial, Fleury (2008), utiliza-se do termo cidadania invertida, para demarcar a direção da assistência social aos pobres, vulneráveis e incapacitados para o trabalho. À essa população pauperizada eram destinadas ações emergenciais, restritas e assistemáticas, cujo repasse era evitado de estigmas, no qual o indivíduo só tinha acesso a proteção social mediante comprovação de sua necessidade ou carência.

No âmbito da Assistência Social, constata-se, neste período, que sua atuação apresentava caráter residual e suplementar em termos de recursos, fragmentada em termos de programas e ações e pouco clara em seus objetivos e seu público. O trabalho permanecia sendo a base para o acesso aos benefícios sociais. Cabia à Assistência Social ações pulverizadas e residuais ligadas à saúde e à previdência social, sem financiamento legalmente assegurado, que eram realizadas de forma

seletiva, direcionada aos indigentes, desvalidos e inaptos para o trabalho (CARVALHO, 2008; MORENO, 2012). Dessa forma, sua principal motivação era o dever moral de ajuda. A Assistência Social enquanto um direito social, só foi garantido formalmente na Constituição de 1988, considerada a constituição cidadã.

#### 3.1.4 Direito social: a legitimação da proteção social

Ao final do período da Ditadura Militar, as políticas sociais apresentavam sinais de um esgotamento. Não se desenvolveram a ponto de abranger toda a população pauperizada, mas apresentava precedentes para avanços significativos no que diz respeito à gestão da previdência e da assistência social. A essa altura, a sociedade brasileira ansiava por políticas mais efetivas que combatessem de forma eficaz a pobreza e assegurassem as garantias e a consecução dos direitos sociais (SILVA JÚNIOR, 2011). Não se buscava mais uma infinidade de políticas sociais não efetivas e clientelistas, mas a garantia de direitos que, de fato, protegessem a população mais vulnerável, diminuindo suas fragilidades e que, além disso, combatessem as consequências da pobreza e da segregação (BOSCHETTI, 2008).

Considerada um divisor de águas no campo dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988, concebe no plano jurídico-normativo o rompimento do padrão de proteção social vigente, de caráter meritocrático e particularista em direção ao modelo institucional distributivo. Tal rompimento possibilitou a retomada do Estado democrático de direito de forma mais abrangente, visando ampliar e imprimir uma nova configuração das políticas sociais, tornando-as centrais na agenda das reformas constitucionais, ao proporcionar oportunidades de emancipação àqueles que, sem assistência, não os alcançaria, contribuindo, dessa forma, para a redução da exclusão social (CARVALHO, 2008; DRAIBE, 1990).

A Nova Carta Magna, visa, desde seu princípio o compromisso com os direitos sociais e a construção da cidadania. Em seu preâmbulo, expressa seu compromisso em assegurar o exercício dos direitos sociais como um de seus valores supremos. Ao estabelecer seus fundamentos, a cidadania é considerada um de seus fatores, assim como a dignidade da pessoa humana. Por intermédio das

garantias dos direitos sociais, através das políticas sociais, a Constituição de 1988, buscou dar cumprimento aos seus objetivos fundamentais, dispostos em seu Art. 3º: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza, a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e; promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação (BRASIL, 1988).

No que diz respeito aos direitos sociais, a assistência foi retirada do campo da caridade para alçar a condição de direito, deixando para trás seu caráter subsidiário de política suplementar e proporcionando, dessa forma, a emancipação dos indivíduos. Enquanto direito, a Assistência Social passou a fazer parte da seguridade social, juntamente com os direitos à saúde e à previdência social. Dessa forma, a Assistência Social assume diversas características que até então não lhe foram atribuídas:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Apesar da Constituição Federal ter afirmado que a política de Assistência Social seria prestada a quem dela necessitasse, Boschetti (2008), ressalta que o Art. 203 limita as funções desta política às populações específicas. Para a autora, no que diz respeito aos pobres capazes de trabalhar, a política reafirma a garantia de assistência via trabalho, o que significa que a condição para a garantia de acesso à política de assistência social além da condição de pobreza, seria também a incapacidade para o trabalho. Dessa forma, observa-se que certas diretrizes da proteção social tem como base o trabalho enquanto primado da ordem social.

Visando oferecer maior proteção aos grupos de mais baixa renda, a Constituição adotou os aspectos de seletividade e distributividade para nortear as políticas de assistência social. A seletividade tem como princípio garantir os mínimos



sociais prioritários, ao selecionar os grupos delimitados por certos requisitos. Já a distributividade tem como escopo reduzir as desigualdades sociais e regionais ao fixar o grau de abrangência das políticas de assistência (SIMÕES, 2009).

Com a Constituição de 1988, avanços significativos no padrão de proteção social brasileiro foram realizados. Draibe (1993) aponta que dentre os avanços, encontra-se os princípios universalistas dos direitos sociais visando maior igualdade, via políticas de Estado. As inovações advindas com a Carta Magna indicavam para a constituição de um novo sistema, com políticas sociais de caráter redistributivo e maior responsabilidade pública em sua regulação. A garantia de recursos públicos vinculados, que tornou possível manter o ritmo de crescimento dos gastos sociais, e a descentralização, que trouxe modificações para a dinâmica do gasto social, ao permitir maior capacidade de financiamento dos gastos públicos entre os entes federados, foram, para Castro (2009), as perspectivas mais promissoras da Constituição Federal para as políticas sociais.

Com a Nova República (1984 a 1989) o termo “seguridade social” é retomado e incorporado nos debates teóricos e políticos, por aqueles que defendiam uma reorganização completa das políticas públicas sob premissas mais igualitárias (BOSCHETTI, 2008). Foi neste campo que a Constituição explicitou maiores avanços, ao instituir o padrão de proteção social aos princípios de universalização dos direitos de cidadania e de responsabilidade do Estado como principal provedor e financiador dos serviços sociais (BERGER, 2011).

Em relação à configuração das três políticas de seguridade, na área da saúde foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS), que possui como um de seus objetivos oferecer atendimento a toda a população de forma igualitária, com base em uma rede de serviços integrada, descentralizada e regionalizada. No campo da previdência social, houve a incorporação dos direitos de todos os trabalhadores, sem distinção por categoria profissional. A assistência social, por sua vez, foi a política social que mais passou por mudanças: transformou-se em direito e em política pública, enquanto dever do Estado e direito do cidadão. Dessa forma, dentre as políticas de seguridade social, a saúde caracterizou-se como política universal, a previdência como contributiva e a assistência social como não contributiva a quem dela necessitar (BERGER, 2011). Assim, tem-se duas vertentes: uma contributiva

em contrapartida dos rendimentos do trabalho assalariado e uma não contributiva, voltada para todos os cidadãos que dela necessitasse.

A Constituição Federal de 1988, possibilitou às políticas de seguridade social uma base legal, sob a qual deveria haver maiores detalhamentos via legislação complementar e definição da disponibilidade de recursos para seu financiamento. A partir do texto constitucional, o arcabouço legal da seguridade social seria completado com a promulgação de leis orgânicas em cada setor, as quais definiriam as condições concretas pelas quais os princípios e diretrizes contidos na Carta Magna iriam ser operacionalizados (FLEURY, 2008).

Para que a seguridade se consolide enquanto sistema de proteção social articulado, faz-se necessário a existência de um órgão gestor específico e um orçamento próprio para a área. No entanto, apesar das políticas de saúde, previdência e assistência social, fazerem parte da seguridade social, este campo foi marcado pela preservação e aprofundamento da fragmentação e da descoordenação institucional (PEREIRA, 2008). A regulamentação da seguridade social ocorreu por meio da separação das três políticas, formando legislações e diretrizes específicas para cada uma delas. O mesmo ocorreu com a definição do órgão gestor, que, manteve a segmentação em três Ministérios específicos. Assim, cada política pertencente à seguridade social brasileira, vem realizando seu reordenamento organizacional e administrativo separadamente, possuindo também, fundos orçamentários, conselhos, fóruns e conferências próprios (BERGER, 2011).

A efetivação das políticas sociais só veio a ser realizada anos mais tarde, uma vez que os avanços no campo dos direitos sociais obtidos a partir da Constituição de 1988, encontraram resistência política, no sentido de cercear o potencial de reorganização da proteção social brasileira. Nesse sentido, apesar de reconhecer a dívida social do país para com sua população, os governantes postergaram a aprovação das leis regulamentadoras, através de dispositivos constitucionais, como as medidas provisórias (BERGER, 2011; MORENO, 2012).

A promulgação das leis orgânicas do sistema de seguridade social, só veio a ocorrer após longo processo de debates políticos. Na área da saúde, a lei orgânica, teve 25 itens, dentre eles os relacionados à participação popular na gestão do sistema e a transferência de recursos financeiros vetados. Na previdência social,

houve a tentativa de desvincular os benefícios previdenciários e resistência em aprovar os planos de benefícios. A assistência social, foi o campo que sofreu as medidas mais radicais: sua primeira proposta de lei orgânica foi vetada na íntegra, sob a alegação de inconstitucionalidade, pois, conforme considerado pelo governo, tal proposta era contrária a uma assistência social responsável (PEREIRA, 2008).

Boschetti (2008), ressalta que os recursos financeiros, foi uma das razões para a demora no processo de regulamentação da Assistência Social. Para a autora, a partir da aprovação da Lei Orgânica, deveria ser criado um fundo para a seguridade social, com destinação exclusiva para as políticas de saúde, assistência e previdência. Os recursos que deveriam ser destinados para esse fundo, estavam sendo usados para outros gastos do governo.

Foi necessário, então, uma ameaça do Ministério Público de ação direta de inconstitucionalidade, para que o projeto de Lei Orgânica da Assistência Social fosse encaminhado ao Congresso Nacional (BERGER, 2011). Finalmente em 07 de dezembro de 1993, é sancionada a Lei Nº 8.742, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Apesar do embate político travado para a elaboração da LOAS e as restrições impostas em seu texto, Moreno (2012) aponta que ela representou parte do novo processo vivenciado pela assistência social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL,1993) surge para afirmar a Assistência Social como direito integrante da Seguridade Social brasileira e como dever do Estado. Sposati (2009) considera que a regulamentação da assistência social marcou o início do desenvolvimento do Modelo de Proteção Social Não Contributivo, pautado na condição de cidadania, direitos e responsabilidade do Estado.

Ao retomar os objetivos da assistência social propostos na Constituição de 1988, a LOAS, estabelece como principais diretrizes: a descentralização, a participação popular, a responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo e a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços e projetos. A superação das desigualdades socioterritoriais, a garantia dos mínimos sociais e do atendimento às contingências, foi realizada através da integração das políticas setoriais. Para se

alcançar esses objetivos, a LOAS pauta-se na universalização dos direitos sociais e na garantia da convivência familiar e comunitária.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) assumiu o compromisso de combater a fome e a pobreza. Através de ações que buscavam a estabilidade da moeda brasileira, o crescimento econômico e a redistribuição de renda, juntamente com a adoção de estratégias de parceria e corresponsabilidade entre os atores sociais, estimulou-se a captação de recursos adicionais junto aos diversos setores da sociedade e às agências nacionais e internacionais o financiamento e a cooperação para atingir tal objetivo.

Com a regulação da assistência social e o compromisso firmado de combate à fome e à pobreza algumas iniciativas governamentais começaram a ser desenvolvidas no país. Dentre os diversos programas criados nesse período destaca-se: a extinção da LBA e a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS), em 1995, com o objetivo de combater a pobreza através da descentralização das ações e da integração e convergência de ações; o Programa Renda Mínima, que tinha como objetivo retirar as crianças pobres, principalmente as residentes na zona rural, do trabalho infantil e das ruas; o início do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que dava a garantia às pessoas com deficiência e ao idoso, com setenta anos ou mais, que não possuíam condições, ou sua família, de prover uma renda mínima o direito à um salário mínimo mensal.

Foi também nesse período que foram criados os Fundos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, visando garantir o repasse financeiro para as ações destinadas à essa política. Além disso, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), dos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e das Conferências nas diferentes esferas do Governo, garantiu a participação e o controle social na Política de Assistência Social, além da ampliação do debate da política social enquanto um direito da população.

No início dos anos 2000, o Banco Mundial defende o combate à pobreza como um dos desafios mundiais e traz um conceito de pobreza para além da perspectiva de renda e consumo, apresentando os baixos indicadores de saúde, educação, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano como fatores possibilitam a pobreza e que devem ser considerados para sua superação

(VAITSMAN et al, 2009). Diante dessa colocação, e visando seguir as agendas sociais, o Brasil, lança em 2001 os primeiros programas federais de transferência de renda: Bolsa Escola (Ministérios da Educação); Bolsa Alimentação (Ministérios da Saúde) e Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia). Estes programas constituíram a principal estratégia do Governo FHC na área da proteção social (ABADE, 2016).

Com a visão de pobreza como uma multiplicidade de fatores que vão além dos fatores materiais, mas englobam também o acesso aos serviços, as potencialidades e capacidades dos indivíduos, a visão de proteção social passa a considerar o desenvolvimento humano e a colocar o ser humano no centro desse processo. Assim, as políticas voltadas para a superação da pobreza e da fome devem realizar intervenções multidimensionais, que sejam capazes de oferecer atenção integral aos indivíduos e famílias pobres (COTTA, 2009). Assim, as políticas devem combinar os recursos fiscais (a transferência de renda) com serviços sociais básicos (saúde, educação, assistência social, entre outras).

Uma análise das iniciativas governamentais na área social desenvolvidas no período de 1995 à 2002 aponta para ações com baixo impacto social (COHN, 2000), que ainda assumiam a postura assistencialista, desconsiderando a nova concepção da assistência social, enquanto direito, conforme especificada na Constituição de 1988 e na LOAS (BRASIL, 2011). Moreno (2012) aponta que o governo considerou o fracasso de seus programas sociais como uma deficiência na gestão e uma carência de critérios transparentes para alocação de recursos. Esta época foi marcada por uma constante tentativa de redução dos recursos destinados às políticas sociais, acarretando em perdas e dificuldades em avançar na qualidade e na ampliação dos benefícios (CASTRO, 2009).

### 3.1.5 A ampliação da política de Assistência Social

Os anos de 2003 à 2010 podem ser considerados como o período em que verificou-se maior expansão e relevância da política de assistência social, tanto do ponto de vista da regulamentação, quanto da destinação orçamentária, da implementação de serviços e programas mais efetivos. A principal estratégia utilizada foi a centralização dos diversos programas de transferência de renda no

Programa Bolsa Família, gerenciado pela política de assistência social. Paralelamente, houve o fortalecimento da luta pela sociedade civil para que a LOAS fosse colocada em prática (MORENO, 2012).

Realizada em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, teve como uma de suas deliberações a construção de uma agenda para o ano de 2004. O principal objetivo era implementar o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) com base nos princípios de descentralização, regionalização e hierarquização no território. Dessa forma, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), foi constituída com o objetivo de tornar claras as diretrizes da assistência social, em sua efetivação enquanto direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL, 2004). Em 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visando organizar a estruturação da gestão da assistência no país.

A PNAS, expressa o consenso de interesses opiniões e propostas que define as bases do novo mecanismo da gestão da assistência social e a reorganização de seus programas, projetos, serviços e benefícios (BERGER, 2011). Instituída em 2005, a Política representou um avanço, pois estabeleceu os objetivos, os princípios e o público a ser atendido pela assistência social. Enquanto política transversal, a PNAS determinou que seria uma política pública que atuaria em parceria com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISNAN) e com a Renda Mínima. Tal parceria visa garantir a promoção dos direitos essenciais ao cidadão, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania (BRASIL, 2005). Ao propor seu desenho de proteção social, a PNAS estabeleceu como direção o desenvolvimento humano e social e a facilitação do acesso aos direitos de cidadania. A proteção social passa, a partir da Política, a garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convívio familiar, comunitário e social e de autonomia, visando o enfrentamento das situações de risco e de vulnerabilidade.

A PNAS traz em seu bojo um novo modelo de gestão para a assistência que já vem se consolidando e apresentando seus resultados na saúde: o Sistema Único. Ao organizar a assistência em um sistema único, o SUAS (desenhado nos moldes do SUS), a PNAS, elegeu os princípios de descentralização, participação popular e o foco nas famílias, tendo como objetivo central a matricialidade sócio-familiar.

Nesse sentido, a Norma Operacional Básica de 2005, ao construir as bases para a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), o caracteriza como um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestado diretamente por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (SPOSATI, 2004).

O Sistema Único de Assistência Social consolida os objetivos da Política Nacional de Assistência Social, ao organizar e regular em todo território nacional a rede de serviços socioassistenciais. O Sistema traz como funções à proteção social: a vigilância social, que se refere à sistematização das informações e indicadores da situação de vulnerabilidade e; a defesa dos direitos socioassistenciais. Seu objetivo é instaurar em todo território nacional um mesmo regime de gestão e unificar a organização e a oferta de programas e serviços nos três entes federativos considerando a dimensão e a variedade cultural, econômica, política e social em qualquer etapa do processo de tomada de decisão sobre a implementação da política (BERGER, 2011).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS, 2005) sistematiza como eixos estruturantes: a territorialização e a matricialidade sócio-familiar. Desta forma, a Assistência Social passa a se orientar pela “primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridades àquelas com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimização entre seus membros” (BRASIL, 2005, p.28).

O eixo da territorialização, concebe o território como a base norteadora para os serviços prestados pela política de assistência social. Por território, entende-se o espaço de convivência e vivência dos sujeitos sociais, onde estes possuem e estabelecem relações sociais com seus pares. A matricialidade sociofamiliar compreende a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, sendo a ela garantida a defesa do direito à convivência familiar. A família deve ser apoiada e ter acesso às condições para responder ao seu papel no sustento. Dessa forma, através da centralidade da família na política pública de assistência social, repousa o pressuposto de que se deve

garantir condições de sustentabilidade para que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros (BRASIL, 2005).

Ao eleger a matricialidade sociofamiliar como um pilar do SUAS, objetiva-se dar foco à família e ao seu contexto sociocultural. Para Andrade e Matias (2009) este pilar perpassa todo o modelo de atuação do SUAS, tendo como foco o fortalecimento dos vínculos familiares, a defesa e a promoção do direito de convivência familiar e comunitária. Nesse sentido, o trabalho social com as famílias visa apoiá-las para que elas possam exercer sua função protetiva, respondendo seu dever de sustento, guarda, educação e proteção de seus membros (MORENO, 2012).

Assim como na saúde, a assistência social estabelece formas de atenção aos usuários que se divide em níveis de complexidade do atendimento. Nesse sentido, a estruturação do SUAS consiste em dois níveis de proteção social: a básica e a especial, podendo, esta última, ser de alta ou média complexidade. Na baixa complexidade, encontra-se a Proteção Social Básica (PSB), destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais através da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). A Proteção Social Especial (PSE), compreende ações de média e alta complexidade em que as famílias e os indivíduos já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, uso de drogas, maus-tratos, abuso sexual, entre outros. A média complexidade compreende os casos de violação de direitos em que o vínculo familiar e comunitário ainda existe, mesmo que estejam fragilizados. Nesses casos, a família é acompanhada pela equipe do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Os serviços de proteção de alta complexidade visam garantir a proteção integral das famílias e indivíduos que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Assim, estas ações são realizadas em serviços de acolhimento institucionais, residência inclusiva e famílias acolhedoras (BRASIL, 2005).

Dentre os serviços que são oferecidos pela Proteção Social Básica visando promover a matricialidade sociofamiliar, foi criado, em 2004, o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), que em 2012, constituiu-se como um serviço,



mantendo assim seu caráter permanente. Partindo do pressuposto da matricialidade sociofamiliar, o PAIF tem por perspectiva “o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à proteção social básica e ampliação da capacidade de proteção social e prevenção de risco no território de abrangência do CRAS” (BRASIL, 2012, p. 15). Reconhece, dessa forma, o papel integrador da família, apostando em sua capacidade de maximizar a proteção oferecida e resgatar suas potencialidades, visando “prover a proteção e a socialização dos seus membros, constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (BRASIL, 2004, p.35).

Com a implementação do SUAS, padrões técnicos e exigência de profissionalização na execução das políticas públicas passaram a ser estabelecidos, proporcionando a ruptura com a cultura assistencialista, consagrada através do paternalismo e da cultura do favor, da ajuda e da benevolência, presentes durante séculos nas ações de assistência social (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2008). Berger (2011), aponta para outro fator evidenciado a partir da implementação do SUAS: a seguridade social brasileira vem sendo desvirtuada do arcabouço delineado na Constituição de 1988, na medida em que as três políticas do sistema estão sendo executadas isoladamente, com ministérios e diretrizes distintas. Nesse sentido mantém-se o caráter setorial e assume-se cada vez mais uma configuração distante dos princípios de universalização e de integração das políticas.

A assistência social, enquanto parte integrante do tripé da seguridade social, assumiu a responsabilidade de garantir alguns direitos e o acesso da população necessitada a uma série de serviços e às ações de transferência da renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). No campo da prestação de serviços, a assistência ainda está em processo de consolidação, mas pode-se ressaltar que as ações, serviços e benefícios, não mais se apresentam fragmentados em ações emergenciais ou descontinuadas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições bem estabelecidas, exigindo para sua provisão de recursos materiais, humanos e financeiros (CASTRO, 2012).

Silva Júnior (2011), observa que a PNAS não se distancia das diretrizes e dos princípios estabelecidos na LOAS. No entanto, a primeira enfatiza que as ações socioassistenciais, tenham como centralidade a família, diferentemente da dimensão mais abrangente presente na Lei Orgânica. Essa tendência inaugurada na Constituição Federal de 1988 e mais presente e especificada a partir da PNAS ( e da NOB/SUAS possibilita uma ampliação do alcance das políticas públicas de proteção social que, ao invés de considerar o indivíduo, se preocupa com seu contexto familiar e comunitário. Nesse sentido, a família torna-se o principal objeto de intervenções da assistência social, uma vez que se constitui considerá-la um locus privilegiado ao desenvolvimento humano e social.

## 3.2 A família brasileira

### 3.2.1 O conceito de família

Os autores que se propõem a trabalhar com a família, têm apontado para a extensão que esse conceito expressa, ressaltando a dificuldade de se definir família, uma vez que esse conceito depende do contexto sociocultural em que a mesma está inserida. Constituída com base nas relações de parentesco histórica e culturalmente determinadas, a família inclui-se, juntamente com a Igreja e o Estado, entre as instituições sociais básicas. Assim, deve ser compreendida como uma síntese de múltiplas determinações sócio-históricas, econômicas e culturais e como uma totalidade dinâmica e contraditória (SILVA, 2007). Gomes e Pereira (2005), apontam que os estudos sobre a família devem ser contextualizados, considerando a subjetividade de cada ser pertencente a esta instituição, pois as lembranças, emoções e sentimentos que perpassam esse grupo tem um significado único para cada indivíduo no decorrer de sua história.

O termo família tem sido utilizado para designar agrupamentos sociais com estruturas e funções bastante diferenciadas nos diversos momentos históricos e culturais. A família, permanece, no decorrer da evolução histórica, como condição

para a humanização e para a socialização das pessoas (PETRINI, 2003). As primeiras concepções de família relacionam os laços familiares à consanguinidade. Com a instituição da propriedade privada há a necessidade de se restringir o grupo familiar possibilitando que a transmissão dos bens permanecesse com a família.

Deve-se considerar que há um modelo idealizado socialmente do que seria uma família aceitável em uma sociedade colonizada por europeus: a família nuclear ou patriarcal (SZYMANSKY, 2002). Esta configuração familiar composta pelo casal e seus respectivos filhos, caracteriza-se por uma assimetria e hierarquia nas relações a partir dos critérios de sexo e idade, baseada na produção de relações hierárquicas em seu interior com a finalidade de dominação, de exploração e de opressão (TOLEDO, 2007). Saraceno e Naldini (2003), afirmam que a família é o lugar onde são constituídas as relações sexuais, de reprodução e de diferenças sexuais. Nesse sentido, enquanto lugar em que os dois sexos se encontram e convivem, a família é também o espaço histórico e simbólico no qual e, a partir do qual, se desenvolve a divisão do trabalho, dos espaços, das competências, dos valores e dos destinos de homem e mulheres, nas diversas sociedades.

Oliveira (2012), aponta que o modo de produção capitalista incidiu diretamente sobre a disposição das famílias, ocasionando uma divisão de papéis em que o homem ficou responsável em manter a família, a mulher em cuidar de seus membros e do lar. Áries (1978), ressalta que esse modelo baseado no patriarcado representou grande importância para a reprodução ideológica do capitalismo, além de organizar a hierarquia da família, na figura masculina, vista como centro e autoridade a quem todos devem respeitar.

Com o patriarcado, novas relações de geração e de gênero são construídas. Sua principal característica repousa na relação de dominação do homem em relação à mulher e aos seus filhos. Nessa nova configuração, separa-se o espaço da rua do espaço da casa, havendo, dessa forma, uma divisão de tarefas em que o homem assume o papel de provedor financeiro, aquele que trabalha e sustenta a casa e; a mulher, o papel de dona de casa, de cuidadora dos filhos (MIOTO, 2004, THERBORN 2006). Lins (2013), aponta que o significado da família patriarcal favoreceu a construção da representação da submissão da mulher ao marido. A crença em uma hierarquia coloca o homem no topo, seguido pela mulher e as

crianças, associada à aceitação de que a vida privada dá o caráter de posse aos pais, mais fortes justifica todo e qualquer procedimento dos pais em relação aos filhos (SARTI, 1996).

O patriarcado esteve presente na constituição das relações tanto entre as famílias ricas, como entre as pobres. No entanto, o grande desafio das famílias pobres era a reprodução da ética do trabalho baseada na dignidade do esforço. À essas famílias era exigida a reprodução dos bons costumes, uma vez que a família ideal era vista como aquela que, mesmo com poucos recursos, se mantinha unida. Nesse sentido, as famílias trabalhadoras tinham que estabelecer laços fortes, visando afastar os chefes de família da “vagabundagem”, bem como os filhos da marginalidade (LINS, 2013).

As mudanças ocorridas na sociedade, principalmente a partir da segunda metade do século XX, acarretaram em mudanças na composição das famílias, bem como em sua concepção. Deve-se reconhecer a família como um espaço que se reconstrói histórica e cotidianamente através das relações que se estabelecem entre seus membros e outras esferas da sociedade, como o Estado, o trabalho e o Mercado (MIOTO, 2010). Dessa forma, a família, enquanto produto do sistema social, deve progredir e se modificar na medida em que a sociedade progride e se modifica, refletindo o estado de cultura desse sistema (ENGELS, 2000).

Em relação à família, a naturalização das relações sociais acontece de forma mais clara do que em outras instituições sociais, visto que a família é o espaço social onde os fatos da vida vinculados ao corpo biológico (nascimento, amamentação, crescimento, acasalamento, envelhecimento e morte) se realizam (SARTI, 2004). Enquanto construção social historicamente condicionada, a família é também dialeticamente articulada com a estrutura social na qual está inserida, contrapondo-se ao entendimento de grupo natural, limitado à essência biológica e à sua continuidade através da filiação e da consanguinidade (GOMES; PEREIRA, 2005; SILVA, 2007; MIOTO, 1997).

As concepções atuais de família tem apontado para esse entendimento mais amplo de seu conceito para além dos laços de parentesco. Sarti (2004) afirma que a família não se define pelos indivíduos unidos por laços biológicos, mas pelos significantes que criam os elos de sentido nas relações. Se os laços biológicos unem

as famílias é porque eles são, em si, significantes. Dessa forma, a família se constitui como um universo de relações, que embora comporte relações potencialmente equitativas, implica autoridade, pela sua função de socialização dos menores, definindo-se como um mundo de relações recíprocas, complementares e assimétricas (SARTI, 2004).

Apesar de, no imaginário social, a família ainda ser considerada como um grupo de indivíduos, ligados por laços consanguíneos, que habitam a mesma casa, alguns autores tem considerado que não se pode falar em família, mas sim em famílias (GOMES; PEREIRA, 2005) e em sentimento de família (AMARAL, 2001) visando contemplar a ampla diversidade de relações que convivem atualmente na sociedade. Ao se falar em “famílias” e em “sentimento familiar”, têm-se que esse grupo social se forma a partir de emaranhados de emoções e ações pessoais, familiares e culturais, de indivíduos que se relacionam cotidianamente, gerando uma trama complexa de emoções, compondo o universo familiar (GOMES; PEREIRA, 2005).

No entanto, esse universo familiar é único para cada família, pois cada pessoa constrói sua representação de família, seja ela real ou sonhada, que está ligada às concepções, opiniões, sentimentos, emoções e expectativas correspondidas ou não. Dessa forma, Sarti (2004) aponta que, embora construída cultural e socialmente, a família se comporta enquanto uma singularidade. Isso acontece porque cada família constrói uma história própria que expressa o significado e a explicação da realidade vivida, com base nos elementos, objetiva ou subjetivamente, acessíveis da cultura em que vivem.

Atualmente a família tem sido considerada como uma associação de pessoas que possuem um projeto de vida em comum e que escolhem conviver por razões afetivas, em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo, compartilhando o cotidiano e assumindo o compromisso de cuidado mútuo (MIOTO, 1997; SZYMANSKY, 2002). O conceito de laço familiar (FONSECA, 2005), expressa essa relação marcada pela definição estreita e duradoura entre determinadas pessoas que se reconhecem com direitos e obrigações mútuos. Tal identificação pode ter origem em fatos alheios à vontade da pessoa, como os laços biológicos, em alianças conscientes, como o casamento, ou até mesmo em atividades realizadas

em comum, como os cuidados destinados a seus membros (FONSECA, 2005). Nesse sentido, a família deve ser compreendida como um processo interativo da vida e das histórias individuais de cada um de seus integrantes (MIOTO, 1997).

A casa tem se constituído como um espaço privilegiado na tentativa de definição da família, pois neste espaço os indivíduos compartilham um determinado modo de vida que é definido por Gomes e Pereira (2005) como convivência familiar. Alguns autores (VICENTE, 1994; SARTI, 1996; GOMES; PEREIRA, 2005), tem apontado que viver juntos sob o mesmo teto, constitui uma das provas mais evidentes da existência de uma família, visto que ao limitar o espaço da família à casa, tem-se em seu bojo a dimensão da complexidade das relações familiares, com seus encontros e desencontros.

As mudanças que ocorrem na sociedade refletem na família, pois é nesse sistema que a subjetividade é reproduzida e os laços de solidariedade são fortalecidos (OLIVEIRA, 2012). Enquanto um sistema aberto, a família encontra-se em constante transformação devido à troca de informações que realiza com os demais sistemas, fazendo com que as ações de cada um de seus membros sejam orientadas de acordo com as características presentes no sistema familiar, podendo sofrer influências e mudar diante das necessidades e preocupações externas (MINUCHIN, 1990). Dessa forma, a família não é algo concreto, ela se constrói a partir dos elementos da realidade ao encontrar novas formas de estruturação que, de alguma maneira, a reconstitui (PETRINI, 2003).

Ao longo da história, a família sofreu diversas transformações e várias possibilidades de constituição familiar foram se desenvolvendo e estão presentes. Mais especificamente, a partir dos anos 1990, percebe-se nas famílias brasileiras uma diminuição de seu tamanho e uma maior diversificação nos arranjos domésticos e familiares. Tais mudanças estão relacionadas às transformações da sociedade contemporânea, que não podem ser reduzidas aos efeitos econômicos, demográficos ou culturais, devendo-se levar em conta também os fatores ideológicos e políticos presentes na sociedade (CARVALHO; ALMEIDA, 2003).

Dentre os fatores que tem resultado no surgimento dessas novas configurações familiares encontram-se: as mudanças na legislação que regula as relações conjugais e de filiação, a ruptura da dicotomia entre papéis públicos e

privados segundo o gênero; o crescimento do processo de individualização econômico e cultural entre os sujeitos; a igualdade entre os sexos; a consequente ruptura de casamentos insatisfatórios; o aumento das famílias recompostas; a redução no número de filhos; o aumento das famílias monoparentais, com predominância das mulheres enquanto chefes e; o aumento das pessoas que vivem sós (VAITSMAN, 1999; DONATI, DI NACOLA, 1996; GOLDANI, 1994; CARVALHO; ALMEIDA, 2003). Ferrari e Kaloustian (2000), apontam algumas questões que afetam o entorno familiar, sobretudo daquelas famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade: o aumento das famílias monoparentais, especialmente as chefiadas pela mulher; a questão migratória por motivos de sobrevivência; as ameaças causadas pela degradação do meio ambiente e; a dificuldade de acesso aos serviços urbanos básicos, aos recursos produtivos e aos diferentes métodos de planejamento familiar.

A concepção de família como uma constelação de pessoas interdependentes que giram em torno de um eixo comum, possibilita pensar nessa instituição como algo além do casal heterossexual com filhos residindo em uma mesma casa. Atualmente, apesar da família nuclear ainda representar o arranjo residencial predominante, novas formas de composição familiar tem sido identificadas na sociedade. Kaslow (2001) cita nove tipos de composição familiar: a família nuclear, incluindo duas gerações com filhos biológicos; as famílias extensas, incluindo três ou quadro gerações; as famílias adotivas temporárias; as famílias adotivas, que podem ser bi-raciais ou multiculturais; os casais heterossexuais sem filhos; as famílias monoparentais, chefiadas pela mãe ou pelo pai; os casais homossexuais com ou sem filhos; as famílias reconstituídas depois do divórcio e; várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais ou sanguíneos, mas com forte compromisso mútuo. Assim, na família atual, não há uma estrutura fixa. Essa nova configuração está mais baseada no afeto entre seus membros do que nas relações de consanguinidade, parentesco ou casamento.

Apesar de adquirir significados diferentes dependendo da categoria social em que se insere, o valor família tem grande peso entre todas as camadas da população brasileira: para as elites prevalece a família como linhagem que mantém um espírito corporativista; para as camadas médias prevalece o espírito e a prática

da família nuclear; para os pobres este conceito está ancorado nas atividades domésticas e nas redes de ajuda mútua (DUARTE; 1994). Carvalho (2000), ressalta que nas famílias pobres, a família nuclear está inserida no grupo familiar extenso, formado pelos conterrâneos e agregados de parentes. Nesse contexto, o conceito de solidariedade conterrânea e parental (CARVALHO, 2000), define as relações de ajuda desenvolvidas entre as famílias pobres. Essa solidariedade se apresenta como uma condição de existência e de sobrevivência das famílias em situação de pobreza e discriminação, visto que se constitui como uma forma de enfrentar as situações a que todos estão sujeitos ao maximizar as chances de garantia da sobrevivência dos membros que tem menos rendimentos (CARVALHO, 2000).

No Brasil, a ausência de atenção por parte do Estado às famílias pobres dos trabalhadores, através de uma rede de serviços de atendimentos de suas necessidades básicas, fez com que as famílias buscassem a proteção social de seus membros (LINS, 2013). Nesse sentido, Sarti (1994), afirma que a família para os pobres restringe-se àqueles com quem convivem ou conviveram, àqueles em quem se pode confiar, não se vinculando ao grupo biológico, mas à rede de obrigações estabelecida. Para a autora, fazem parte da família aqueles com quem se pode contar, com quem se tem obrigações. São essas redes de obrigações que delimitam os vínculos, fazendo com que as relações de afeto ocorram dentro dessa dinâmica. Assim, a noção de família define-se em torno de um eixo moral, em que suas fronteiras são traçadas a partir do princípio da obrigação moral que fundamenta a família e estrutura as relações. Para a autora, o critério para definir a obrigação de ajuda, vem da noção de necessidade do outro, constituindo assim, um sistema de obrigações morais que se projeta para além da própria família, configurando um sistema de valores que incide sobre seu modo de pensar e se colocar frente ao mundo.

Portanto, Silva (2007) afirma que não é mais coerente falar em família, mas em “famílias”. Essas novas configurações familiares não podem ser compreendidas como desviantes ou frágeis, mas sim, como novas fontes de alternativas e possibilidades de sociabilidades familiares diante do novo contexto econômico e cultural, demonstrando sua plasticidade e a capacidade de adaptação das famílias



frente às transformações econômicas, sociais e culturais mais amplas presentes na sociedade (CARVALHO; ALMEIDA, 2003; SILVA, 2007).

### 3.2.2 A função da família

A diversificação das configurações familiares não significa em perda da importância dessa instituição para a sociedade moderna. Independente do modo como se organiza, as estruturas familiares reproduzem as dinâmicas sócio-históricas existentes e são consideradas o porto seguro de seus membros (LOSACCO, 2010; SAWAIA, 2010). É na família que as histórias pessoais são construídas. É nela que se constrói os sentidos e a expressão de sentimentos, que se exterioriza o sofrimento psíquico. É o espaço privilegiado de socialização, de vivências das primeiras experiências, de busca coletiva pela sobrevivência, de proteção de seus membros. É na família que são absorvidos os valores éticos e que se aprofundam os laços de solidariedade (CARVALHO; BARROS; FRANCO, 2010; FERRARI e KALOUSTIAN, 2000; LOSACCO, 2010).

É dentro da família que são aprendidos os primeiros valores éticos e culturais e são vivenciadas as relações entre os gêneros e as gerações fundamentais para compreender e respeitar os direitos individuais, do grupo familiar e da sociedade (SILVA, 2007). A família é o primeiro sujeito que referencia e totaliza a proteção e a socialização de seus indivíduos, sendo considerada como o organismo social que fundamenta a sociedade: é a instituição responsável pela socialização dos indivíduos (PETRINI, 2003). É enquanto lugar de aquisição da linguagem que a família define seu caráter social. É na família que se aprende, por meio da linguagem, a ordenar e dar sentido às experiências vividas, a construir a auto-imagem e a imagem do mundo, bem como significar este mundo, independente da forma como é composta (SARTI, 2004).

Percebe-se a família como o nicho afetivo e de relações necessárias à socialização dos indivíduos, pois possibilita o sentimento de pertença a um grupo, a introjeção de valores e a formação da identidade (LOSACCO, 2010). É a família a mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, quem delimita os deslocamentos entre o público e o privado e quem gera as modalidades

comunitárias da vida (BRASIL, 2005). As trocas afetivas decorrentes das relações familiares imprimem marcas que as pessoas carregam para toda a vida, definindo as direções no modo de ser e de agir com as pessoas (SZYMANSKI, 2002).

Em análise das práticas educativas realizadas no ambiente familiar, Szymanski (2002), aponta que essas ações contínuas são realizadas pelos membros mais velhos, nas trocas intersubjetivas, visando possibilitar a construção e apropriação dos saberes, práticas e hábitos sociais pelos mais jovens. Pais e mães compreendem sua tarefa socializadora de diferentes maneiras e as assumem conforme os modos de ser que desenvolveram ao longo de suas vidas, situadas num contexto social e histórico. Nesse sentido, afirma a autora, que não há uma uniformidade nos modos como as práticas educativas são exercidas, pois as famílias buscam uma adequação entre os valores herdados, os partilhados com os pares e os novos valores e saberes que recebem de outros segmentos da sociedade.

A classe social constitui um dos elementos definidores dos relacionamentos interpessoais, uma vez que seus membros carregam culturas próprias derivadas das experiências vividas, das oportunidades educacionais que receberam e pelas condições de vida que vivenciam. Nesse contexto, a discriminação social tem um papel definidor nas práticas familiares, uma vez que na população pobre, a educação tem o sentido de constituição da identidade baseada na negatividade (de formar um cidadão que não seja um marginal) (SZYMANSKI, 2002). Nessas famílias os pais reproduzem a ideologia dominante e usam da força para impor a obediência dos filhos que é o objetivo último da tarefa socializadora. Assim, as relações entre seus membros seguem um padrão tradicional de autoridade e a subordinação dos projetos individuais aos familiares constitui uma questão de ordem moral (SARTI, 1996).

Enquanto lugar de proteção e de socialização, a família também é considerada como um elemento-chave para a transmissão do capital cultural, econômico e da propriedade do grupo, das relações de gênero e de solidariedade entre as gerações. Para Carvalho e Almeida (2003), a família, ao representar a forma tradicional de viver e a instância mediadora entre os indivíduos e a sociedade, opera como lugar da produção e da transmissão das práticas culturais e como

organização responsável pela existência de seus membros, pois produz, reúne e distribui os recursos para a satisfação das necessidades básicas.

Apesar de muitas vezes a família ser definida como o espaço privilegiado de convivência, afetividade e sociabilidade, não significa que não haja conflitos, podendo se apresentar também como o lugar da opressão, da violência e da coação (MIOTO, 1997; SARACENO; NALDINI, 2003; VICENTE, 1994). Para Gomes (2003), a casa pode deixar de ser um espaço de proteção para se tornar o espaço de conflito, de privação, de instabilidade de esgarçamento dos laços afetivos e de solidariedade e Silva (2007), ressalta que independentemente da configuração e da condição socioeconômica, as famílias podem se constituir em espaços de conflitos, de constantes lutas entre seus membros e entre o grupo familiar e a sociedade, apresentando-se como um espaço de desconstrução e/ou negação das relações protetivas entre seus membros. Essa alteração nas relações protetivas entre os membros da família podem ser atribuídas às situações de vulnerabilidade, desigualdade, pobreza e exclusão social ao qual a maioria das famílias brasileiras está exposta, visto que, a negação de seus direitos possibilita uma realidade que não traz para o seio familiar a harmonia para que ela possa ser propulsora de um desenvolvimento saudável de seus membros, fazendo com que a superação dessa situação ocorra de forma fragmentada, uma vez que a família não dispõe de redes de apoio para o enfrentamento das adversidades (GOMES, 2003; VICENTE, 1994).

As dificuldades encontradas pelas famílias para cumprir satisfatoriamente sua tarefa de socialização e de proteção aos seus membros possibilita a criação de situações de vulnerabilidades (PETRINI, 2003). A situação de vulnerabilidade das famílias encontra-se, de acordo com Ferrari e Kaloustian (2000), diretamente associada à situação de pobreza e ao perfil de distribuição de renda brasileira. Aprofundando esse pensamento para as famílias pobres, Gomes e Pereira (2005), afirmam que a situação de vulnerabilidade social dessas famílias está diretamente ligada à miséria estrutural, que, agravada pela crise econômica, acarretam no subemprego ou no desemprego do homem e/ou da mulher. A situação socioeconômica tem sido considerada como o fator que mais tem contribuído para a desestruturação da família, uma vez que a pobreza, a miséria e a falta de perspectiva de um projeto existencial, que vislumbre a melhoria da qualidade de

vida, coloca a família numa luta desigual pela sobrevivência (GOMES; PEREIRA, 2005).

Percebe-se que há uma necessidade de promoção e de apoio às famílias vulneráveis através de políticas sociais articuladas e focalizadas. “Por detrás da criança excluída da escola, nas favelas, no trabalho precoce urbano e rural e em situação de risco, está a família desassistida ou inatingida pela política oficial” (FERRARI; KALOUSTIAN, 2000, p. 13). Para Martins (1993) a criança abandonada reflete uma família abandonada em um contexto social também abandonado. O reconhecimento das famílias enquanto objeto das políticas públicas, constitui um fator decisivo para atingir os objetivos prioritários do desenvolvimento humano, como a minimização da pobreza, o acesso à educação, à saúde, à alimentação, à moradia e à proteção às crianças e adolescentes (GOMES; PEREIRA, 2005).

### 3.2.3 Família e Estado

Apesar de nas últimas décadas a família se apresentar como prioridade nas políticas de proteção social brasileira, a proteção à esta instituição não é uma novidade. Sempre houve iniciativas públicas e privadas voltadas para as famílias, embora as políticas sociais para segmentos específicos (como as crianças), que afetava indiretamente a família, tenha prevalecido em determinados períodos (TEIXEIRA, 2010). Na década de 1930, surgem algumas medidas voltadas para as famílias, na direção de normatizar a vida familiar, visto que esta instituição favorecia a harmonia social e política, além de adaptar o trabalhador ao mundo do trabalho (TEIXEIRA, 2010). Durante o Estado Novo, são esboçadas as primeiras medidas do Estado voltadas para políticas públicas na área da família e da educação. A ênfase na ideia de família regular e saudável inspirava o modelo higiênico e moralista da família burguesa que, tratada através da tutela terapêutica, teve o corpo, os comportamentos, os sentimentos e as relações afetivas de seus membros modificados, instaurando o sentimento de família privada.

Grande parte das estratégias higienistas estavam voltadas para a família branca, patriarcal e burguesa, apesar da presença de outros modelos de

organização familiar, que eram desconsiderados enquanto família e apontados como geradores dos problemas sociais (NEDER, 2000). Para as famílias das classes populares, surge um aparato policesco e assistencial visando normatizar, controlar e prevenir as consequências políticas da miséria e dos padrões de organização familiar (COSTA, 1999). Neder (2000) aponta que o conjunto de atributos ideológicos, políticos e psicológicos em torno da ideia de família irregular que sempre perpassou a política pública e as ações no campo da assistência social, não valorizava as famílias das classes populares.

No período de 1930 a 1943 a família é chamada a contribuir na construção da identidade da nação, pois é através dela que se pode gerar uma prole saudável e impor a mentalidade capitalista de família equilibrada e coesa, reprodutora de operários eficientes (FONSECA, 2001). Em 1941, é promulgado o Decreto 3.200, uma articulação entre o Estado e a Igreja Católica. Este decreto, conhecido como Estatuto da Família, dispõe sobre a organização e proteção à família, colocando-a sob a proteção especial do Estado, principalmente àquelas com prole numerosa e sem condições para seu sustento, visando estruturar a família à ordem social (TEIXEIRA, 2010).

Nos anos 1950 a proteção familiar aparece através do reforço da renda familiar, no momento do nascimento dos filhos, para aqueles que eram segurados da previdência social (DRAIBE, 2000). As décadas de 1960-70, os programas de assistência familiar visavam reforçar a capacidade das famílias na criação dos filhos. A família passa a ser alvo das políticas de controle de natalidade, através de práticas de planejamento familiar. A intervenção do Estado sobre a família também é mediada pelo avanço dos direitos individuais e sociais, que favorece a defesa dos direitos dos sujeitos mais frágeis na hierarquia familiar, como as mulheres e os idosos e a autonomia das famílias em relação à parentela (TEIXEIRA, 2010). No que diz respeito à organização das políticas sociais, neste período, estas são marcadas pela ausência de uma política familiar, sendo as ações e serviços organizados de forma segmentada, a partir dos indivíduos problemas e situações específicas. Em relação às famílias pobres, a lógica das políticas sociais estava calcada na ideia de que a família era constitutiva do problema social, pois os responsáveis pela família não tinham capacidade de educar as crianças e proteger seus membros da

marginalidade, da promiscuidade e dos vícios, devido à sua desagregação conjugal, sua pobreza e sua debilidade. Nestas situações, o Estado através da institucionalização, legitimava as internações, reclusões e asilamentos, visando afastar o sujeito de seu ambiente familiar, como medida de segurança para a família e a sociedade (FONTENELE, 2007).

No final da década de 1970, emerge uma preocupação com as famílias enquanto foco de intervenção estatal, pois compreende-se que traçar legislações e políticas sociais específicas para segmentos sociais, como crianças, idosos ou mulheres não eram suficientes para garantir a proteção social. Era necessário considerar que estes sujeitos estão vinculados à família. Assim, a família passa então a ser considerada enquanto um importante agente privado de proteção social (PEREIRA, 2004).

Este pequeno percurso histórico das intervenções do Estado na família possibilita pensar que entre os anos de 1930 à 1980, a família constou como público das políticas vigentes, mesmo que secundariamente e de modo estigmatizante e desfocalizado (TEIXEIRA, 2010). Carvalho (2000), ressalta que o trabalho realizado com as famílias se baseava em práticas conservadoras e disciplinadoras e se voltava para a mulher, o trabalhador e a criança e não para a unidade familiar como um todo.

Após a Constituição de 1988 e mais precisamente na década de 1990, a família passa a ser o foco principal das políticas de proteção social, especialmente na Saúde e na Assistência Social. A Organização das Nações Unidas (ONU) elege o ano de 1994 como o Ano Internacional da Família, visando colocar em pauta, as discussões sobre a família e retomar esta instituição como prioridade pública. Nas últimas décadas, tem-se percebido uma tendência a adotar a família como público alvo das diversas políticas sociais. A relação família – políticas sociais demonstra que o Estado tem intervindo cada vez mais no campo da reprodução social, que é também o campo da família (SARACENO; NALDINI, 2003). Na análise feita por Carvalho, Barros e Franco (2010), sobre as funções da família e das políticas sociais, encontra-se que em ambas têm-se a função de reprodução e proteção social dos grupos sob sua tutela e assim, desempenham os papéis de regulação, normatização, imposição de direitos de propriedade, de poder e deveres de proteção

e assistência. Tanto o Estado, quanto a família são instituições imprescindíveis ao desenvolvimento e a proteção social de seus indivíduos (CARVALHO; BARRROS; FRANCO, 2010).

O Estado, ao tomar a família como uma parceira na proteção social, não diminui suas responsabilidades, mas as reforça visando desenvolver e potencializar suas estratégias e recursos internos (TEIXEIRA, 2010). Nas últimas décadas, as expectativas em relação às funções familiares de proteção, inclusão e integração social foram ampliadas, ao mesmo tempo em que se vê um recuo do Estado no provimento social, através da defesa de um regime de bem-estar público/privado (GOMES; PEREIRA, 2005).

As mudanças ocorridas nas famílias nos últimos anos levou o Estado a repensar sua relação com esta instituição. Historicamente considerada como a responsável pelo atendimento das necessidades de sobrevivência de seus membros e à socialização e proteção dos mesmos, a família, principalmente àquelas pauperizadas, recorre ao Estado quando não consegue resolver suas demandas internamente (LINS, 2013). Assim, quando a família e a comunidade não conseguem garantir a vida dentro dos limites de dignidade cabe ao Estado assegurar os direitos aos cidadãos, o que gera custos sociais e financeiros adicionais, na medida em que iniciativas públicas e privadas são necessárias para cobrir suas demandas (FERRARI; KALOUSTIAN, 2000).

As relações entre Estado e família apresentam mudanças conforme as necessidades de manutenção das relações capitalistas. Dessa forma, a família passou a fazer parte dos modelos de proteção social a partir das demandas apresentadas pelo mercado, sinalizando a importância de analisar a família não apenas como instituição protetora de seus membros, mas também como detentora de direitos sociais (LINS, 2013).

O reconhecimento legal da família enquanto importante espaço de proteção dos indivíduos e locus privilegiado e adequado ao desenvolvimento humano e social, faz com que surjam demandas de políticas e programas próprios à esse segmento da sociedade, visando dar conta de suas especificidades que se apresentam através da divisão sexual do trabalho, do trabalho produtivo, improdutivo e reprodutivo, da família enquanto unidade de renda e consumo e forma de prestação de serviços em

seu espaço doméstico (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2011; FERRARI; KALOUSTIAN, 2000).

Como descrito anteriormente, é a partir da década de 1990, que as políticas de proteção social brasileiras são regulamentadas e implementadas no país. As Políticas Públicas da Seguridade Social brasileiras, tem centrado suas ações na família, por compreender os problemas sociais e de saúde como resultado de elementos macrossociais e não como uma responsabilidade exclusiva dos sujeitos, considera a família não apenas como um espaço de cuidados para os indivíduos, mas também uma organização que precisa ser cuidada (MIOTO, 2004). As políticas de saúde e de assistência social, em seu nível de proteção básica, introduziram serviços de atendimento voltados para a família e a comunidade.

Em uma breve análise da Política de Saúde percebe-se que a família se consolidou como a principal estratégia de intervenção, quando se pensa em ações de prevenção de agravos e promoção da saúde. O Programa de Saúde da Família (PSF), posteriormente transformado em Estratégia de Saúde da Família (ESF) traz a família e seu contexto social como foco para as ações de saúde e não mais o indivíduo e sua doença. Nesta estratégia, compreende-se que é na família que ocorrem as interações e conflitos que influenciam a saúde das pessoas. Assim a família deve ser entendida de forma integral em seu contexto socioeconômico e cultural (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2011).

No âmbito da Assistência Social o foco na família busca promover sua proteção e amparo. A Lei Orgânica da Assistência Social (1993) surge para afirmar a Assistência Social como direito integrante da Seguridade Social brasileira e como dever do Estado, elegendo a família como um dos focos da assistência, como um eixo importante da política setorial (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2011).

Com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004), a centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos é reforçada e transformada em ação para os serviços públicos de assistência social. A PNAS traz em seu bojo um novo modelo de gestão para a assistência que já vem se consolidando e apresentando seus resultados na saúde: o Sistema Único. Assim, a Norma Operacional Básica de 2005, ao construir as bases para a implementação do Sistema Único da Assistência



Social (SUAS), sistematiza como eixos estruturantes: a matricialidade sócio-familiar e a territorialização. Desta forma, a Assistência Social passa a se orientar pela “primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridades àquelas com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimização entre seus membros” (BRASIL, 2005, p.28).

Por matricialidade sóciofamiliar compreende-se que a família é núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, sendo a ela garantida a defesa do direito à convivência familiar. A família deve ser apoiada e ter acesso às condições para responder ao seu papel no sustento. Dessa forma, através da centralidade da família na política pública de assistência social, repousa o pressuposto de que se deve garantir condições de sustentabilidade para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros (BRASIL, 2005).

Assim como na saúde, a assistência social estabelece formas de atenção aos usuários que se divide em níveis de complexidade do atendimento. Dessa forma, a proteção social está hierarquizada em Básica e Especial, podendo, esta última, ser de alta ou média complexidade. Na baixa complexidade, encontra-se a Proteção Social Básica (PSB), destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais através da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). A Proteção Social Especial (PSE), compreende ações de média e alta complexidade em que as famílias e os indivíduos já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, uso de drogas, maus-tratos, abuso sexual, entre outros. A média complexidade compreende os casos de violação de direitos em que o vínculo familiar e comunitário ainda existe, mesmo de modo fragilizado. Nesses casos, a família é acompanhada pela equipe do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Os serviços de proteção de alta complexidade visam garantir a proteção integral das famílias e indivíduos que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar e, ou comunitário. Assim, estas ações são realizadas em serviços de acolhimento institucionais, residência inclusiva e famílias acolhedoras (BRASIL, 2005).

Dentre os serviços que são oferecidos pela Proteção Social Básica visando materializar a matricialidade sociofamiliar, foi criado, em 2004, o Programa de

Atendimento Integral à Família (PAIF), que em 2012, constitui-se como um serviço, mantendo assim seu caráter permanente. Partindo do pressuposto da matricialidade sociofamiliar, o PAIF tem por perspectiva “o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à proteção social básica e ampliação da capacidade de proteção social e prevenção de risco no território de abrangência do CRAS” (BRASIL, 2005, p. 15). Reconhece, dessa forma, o papel integrador da família, apostando em sua capacidade de maximizar a proteção oferecida e resgatar suas potencialidades, visando “prover a proteção e a socialização dos seus membros, constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado” (BRASIL, 2004, p.35).

## 4 MÉTODOS

O presente estudo caracteriza-se como qualitativo. Nesse sentido, foram adotados vários procedimentos metodológicos necessários para se obter as respostas aos questionamentos e aos objetivos propostos: a pesquisa documental e as entrevistas com os atores sociais envolvidos no PAIF. Nesta última perspectiva buscou-se a compreensão dos significados, crenças, valores e atitudes que os profissionais da assistência social atribuem ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

### 4.1 Eixo documental

Para se compreender a centralidade da família na política pública de assistência social, que se realiza no âmbito da proteção social básica, através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), buscou-se desenvolver o levantamento e análise dos documentos referentes ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

Diversos autores (CELLARD 2008; BRAVO, 1991; SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009; SILVA et al, 2009) tem ressaltado o uso de documentos nas pesquisas qualitativas apontando que essa fonte de dados traduz as leituras e os modos de interpretação das vivências de determinados grupos em um dado espaço e tempo. Nessa visão, são considerados documentos todos os registros (escritos, verbais, imagens, sons) que podem ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano, visando à compreensão das relações interpessoais, bem como conhecer o período histórico e social das ações e reconstruir fatos e seus antecedentes, pois revelam as ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Assim, documentos são as manifestações registradas de aspectos da vida social de determinado grupo, ou seja, se constitui como o produto da sociedade que o fabricou, segundo as relações de forças que detinham o poder (OLIVEIRA, 2007;

RICHARDSON, 1989; LE GOFF, 1984; BRAVO, 1991). Dessa forma, seu uso deve ser apreciado e valorizado, pois a riqueza das informações neles contidas possibilita ampliar o entendimento dos objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural (SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

No entanto, os documentos são fontes de dados brutos. O pesquisador, através do processo de análise, realizado por meio de um conjunto de transformações, operações e verificações, atribui um significado relevante à esses dados em relação ao problema de sua investigação (FLORES apud CALADO; FERREIRA, 2004). À essa passagem do documento primário em uma representação analítica, a literatura tem denominado de pesquisa documental, análise documental, método documental e técnica documental. Esses conceitos tanto se complementam, quanto divergem em alguns aspectos.

Autores como Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) em breve reflexão sobre as diversas denominações encontradas na literatura, distinguem pesquisa documental e análise documental. Para os autores “a pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 4). Corroborando esse pensamento, Pádua (1997), define a pesquisa documental como um procedimento metodológico que utiliza documentos contemporâneos ou retrospectivos, cientificamente autênticos, visando descrever e/ou analisar os fatos sociais. A pesquisa documental difere da pesquisa bibliográfica quanto à natureza de sua fonte: enquanto a primeira recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, a segunda se baseia nas contribuições dos diferentes autores sobre o tema (SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A análise documental, por sua vez, é considerada uma “etapa de análise dos documentos (que) propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos” (SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009 p. 10). Consiste em uma série de operações intelectuais que tem como objetivo estudar e analisar um ou vários documentos, visando identificá-lo, verificá-lo e apreciá-lo com uma finalidade específica, visando extrair um reflexo da fonte original, permitir a localização, organização e avaliação das informações contidas no

documento, bem como a contextualização dos fatos em determinados momentos (RICHARDSON, 1989; MOREIRA, 2005). Richardson (1989) destaca que a análise documental tem como objeto as manifestações contidas nos registros dos fenômenos sociais e as ideias subjacentes à elaboração dos mesmos.

Souza e Kantorski (2011), em análise da literatura sobre a utilização de documentos em pesquisas, os autores apontam que a análise documental apresenta duas perspectivas: o método documental que se apresenta enquanto modalidade de pesquisa e investigação que busca, a partir dos interesses do pesquisador, uma reconstrução crítica dos dados passados, visando obter indícios para projeções futuras e; a técnica documental enquanto um conjunto de procedimentos configurando um processo de intervenção sobre o material, cujo objetivo é transformar as informações mais acessíveis, condensadas e contextualizadas. No presente estudo utilizou-se essas duas perspectivas, ou seja, procurou-se organizar as informações presentes nos documentos sobre o PAIF, contextualizá-los, bem como fazer uma análise crítica do material. Dessa forma, utilizará o termo análise documental para denominar o processo de investigação realizado com os documentos referentes ao PAIF.

A análise documental pode se constituir como o principal método utilizado na investigação, ou enquanto método complementar, pois apresenta-se como um método de escolha e de verificação dos dados e o acesso às fontes pertinentes (SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009; LUDCKE; ANDRÉ, 1986). Neste estudo a análise documental se apresenta enquanto um método complementar ao entendimento do PAIF, visando compreender o serviço. Em um segundo momento do estudo serão realizadas entrevistas com profissionais realizam o serviço visando verificar a práxis do PAIF, bem como seus impactos na população a ele destinada.

Dentre as vantagens atribuídas a este método de pesquisa, encontram-se: os baixos custos, o fato de não exigir contato com os sujeitos da pesquisa, a possibilidade de leitura aprofundada das fontes, a estabilidade das informações e, o fato de ser uma técnica que não altera o ambiente ou os sujeitos (GIL, 2002; OLIVEIRA, 2007). Entre as limitações destacam-se a falta de vivência do fenômeno, e numa crítica positivista, a falta de objetividade e a validade questionável (OLIVEIRA, 2007).

Para Lopes e Galvão (2001), é o problema que norteia o estudo que vai determinar quais são as fontes de dados que serão utilizadas no mesmo. As perguntas que o pesquisador formula ao documento são tão importantes quanto o próprio documento. Nesse sentido, a análise dos documentos legais buscou, através de leitura problematizadora, responder as seguintes questões:

- Qual é o conceito de família presente nos textos legais? Esse conceito abarca as configurações familiares presentes na sociedade brasileira?
- Qual é a função (papéis) da família nos textos legais?
- Qual é o contexto em que a família dos textos legais se insere?
- Qual é o papel do Estado nestes documentos?
- As ações propostas englobam a família ou somente seus membros mais vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos?);
- Quais direitos são assegurados nos documentos analisados?

#### 4.1.1 Corpus da pesquisa documental

Parte fundamental da análise de documentos, o corpus do estudo representa o conjunto de documentos escolhidos para a realização da fase analítica da pesquisa (BARDIN, 1979; MINAYO, 2007).

A partir da leitura do Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Vol. I (2012), pode-se conhecer os documentos que fundamentaram a criação do PAIF enquanto um serviço da Proteção Social Básica. Dessa forma, os documentos citados neste caderno foram buscados na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) ao eleger a matricialidade sociofamiliar enquanto um de seus eixos estruturantes, constitui o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) como um “alicerce da Proteção Básica do SUAS” (Brasil, 2012a, p. 6). Dessa forma, o presente estudo pretende realizar uma análise dos documentos que instituem e fornecem orientações técnicas para a realização desse serviço, através dos principais documentos federais que apoiam o PAIF:

- Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF (2001);
- Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – PAIF (2003);
- Programa de Atenção Integral à Família – PAIF (Portaria nº 78 de 08/04/2004);
- Decreto nº 5.085, de 19/05/2004;
- Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS Nº 109/2009): organiza os serviços por níveis de complexidade do SUAS (proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade);
- Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Vol. I (2012);
- Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Vol. II (2012).

#### 4.1.2 Coleta dos documentos

Todos os documentos analisados foram obtidos no site do Ministério do Desenvolvimento Social, do Governo Federal.

#### 4.1.3 A análise documental

Para a realização da análise dos documentos optou-se pela utilização do processo metodológico de Cellard (2008). Para o autor, o processo de análise documental ocorre em duas etapas, as quais denomina de análise preliminar e análise propriamente dita.

##### 4.1.3.1 Análise preliminar

Na análise preliminar o autor elenca cinco dimensões a serem consideradas no documento em questão: o exame do contexto social da produção do documento,

considerando os aspectos da conjuntura política, econômica, social e cultural; a identificação do(s) autor(es) do documento, apontando se este fala em nome próprio, em nome de um grupo social ou se uma instituição; a verificação de sua autenticidade, buscando analisar a qualidade da informação, a partir da verificação da procedência do documento; a natureza do texto, que considera que o contexto em que o documento foi redigido influencia em seu conteúdo e sua apresentação e; os conceitos-chave e a lógica interna do texto, visando delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos empregados no documento, bem como auxiliar na compreensão dos argumentos e pontos principais de argumentação.

#### 4.1.3.2 Análise propriamente dita

A fase de análise propriamente dita é o momento de reunir os elementos da problemática do estudo, seu quadro teórico, o contexto os autores, interesses e conceitos-chave do documento (CELLARD, 2008). Esta etapa tem como objetivo produzir ou reelaborar os conhecimentos, visando criar novas formas de compreender os fenômenos. Os fatos devem ser necessariamente mencionados, pois constituem o objeto da pesquisa, mas devem ser interpretados, ter suas informações sintetizadas e, na medida do possível sofrer inferências, pois precisam ser situados em uma estrutura teórica para que seu conteúdo seja compreendido, uma vez que os documentos não existem isoladamente e os fatos em si mesmos não explicam nada (MAY, 2004; SÁ-SILVA, ALMEIDA; GUINDANI, 2009). A análise é desenvolvida através da discussão que os dados suscitam e, na análise documental a técnica de análise de conteúdo é considerada por Bravo (1991) e Triviños (1987), como a técnica mais elaborada e de maior prestígio, uma vez que nesta etapa os documentos são estudados e analisados de forma minuciosa.

##### 4.1.3.2.1 Análise de conteúdo



A análise de conteúdo constitui um conjunto de técnicas de análise que busca obter indicadores que possibilitam fazer inferência de conhecimento relativo as condições de produção e recepção das mensagens, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição (BARDIN, 1979). Essa forma de análise pressupõe que o texto contém sentidos e significados ocultos, que podem ser apreendidos através da interpretação da mensagem contida nele, através de sua decomposição em fragmentos mais simples (CHIZZOTTI, 2006).

#### 4.1.4 Operacionalização da análise documental

Foram utilizadas as etapas de apuração e organização do material, utilizando os critérios de análise de conteúdo. A organização dos dados ocorreu por meio de seleção de informações contidas nas legislações governamentais acerca do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família direcionadas às concepções de família e à responsabilidade do Estado perante às famílias.

Os principais procedimentos metodológicos utilizados, a partir da perspectiva qualitativa, no método de análise de conteúdo são a categorização, a inferência, a descrição e a interpretação. Por categorização, compreende-se a classificação dos elementos em um conjunto em razão de suas características comuns. Na inferência, realiza-se o trabalho de dedução lógica a partir do conteúdo analisado, tendo como referência o conhecimento do contexto do material, bem como os pressupostos realizados por outros estudos sobre o assunto. A descrição apresenta as características do material, após seu tratamento analítico. Por fim a interpretação busca apresentar o material em seus significados mais amplos (MINAYO, 2007).

Neste estudo foram definidas duas grandes categorias de análise: a família nos textos constitucionais e a relação do Estado X família. Em “A família nos textos constitucionais” pode-se definir subcategorias onde buscou-se compreender: o conceito de família presente nos textos; a compreensão da função da família e; o contexto em que as famílias, público-alvo do PAIF estão inseridas. A categoria “A

relação do Estado X família” teve como subcategorias: as ações ofertadas para as famílias; a função do Estado frente essas famílias e; os direitos assegurados.

As análises tiveram como fundamento os subsídios teóricos dos autores levantados na fase de pesquisa bibliográfica, bem como a teoria sistêmica de famílias em seu trabalho com famílias pobres e em alto risco social (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 1999/2011).

## 4.2 Eixo campo

### 4.2.1 Local do estudo

A pesquisa foi realizado nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS do município de Nova Lima. Os CRAS são unidades públicas estatais, responsáveis pela organização e oferta de serviços continuados da Proteção Social Básica do SUAS as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Seu principal objetivo é prevenir ocorrência de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios através do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. Além da oferta de serviços e ações o CRAS ainda possui como funções exclusivas a oferta pública do trabalho social com famílias do PAIF e a gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica. Segundo a NOB-SUAS, municípios de médio porte (com população entre 50.001 e 100.000 habitantes/de 10.000 a 25.000 famílias) devem ter em seu território o mínimo de 2 CRAS, sendo que cada um deve referenciar até 5.000 famílias, e ser capaz de realizar até 1.000 atendimentos por ano (MDS, 2009).

O município de Nova Lima, está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Fundado por volta do século XVIII, sua principal atividade econômica foi a mineração de ouro e mais recentemente, de ferro. Nos últimos anos, sua economia vem se modificando e gerando novas oportunidades e desafios ao desenvolvimento.

Sua proximidade com a região centro-sul de Belo Horizonte tem atraído moradores com alto poder aquisitivo, que, em busca de melhor qualidade de vida, se instalam nos diversos condomínios fechados existentes na cidade. Essa mesma proximidade com a capital somada ao fato da cidade ser entrecortada por vias de acesso à outros Estados brasileiros, possibilitou também a instalação de muitos migrantes advindos, principalmente da região nordeste do País.

A área urbana, por sua vez concentra a maior parcela da população com menor renda. Com a população estimada em 88.672 habitantes, no ano de 2014, o município apresenta um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Estado (0,813). No entanto, a cidade também apresenta 11,05% de sua população em situação de pobreza (renda per capita inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo) e 1,3% de habitantes em situação de extrema pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 70,00 (IBGE, 2010). Dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), apontam que no mês de outubro de 2014, o município apresentava 5.511 famílias com renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário<sup>1</sup> mínimo inscritas no CadÚnico para programas sociais, totalizando 25,940 pessoas. Dessas 1.792 famílias recebem o benefício do Programa Bolsa Família.

Atualmente a cidade possui 3 CRAS dispostos entre as principais regionais do município: Honório Bicalho, Centro-Sul e Noroeste. 2 CRAS são co-financiados entre a União e o Município e 1 recebe financiamento municipal. Ressalta-se que a área do município que não possui cobertura de CRAS é atendida pelo Setor de Benefícios Eventuais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Nova Lima (SEMDS-PMNL). Os CRAS do município funcionam de segunda à sexta, no horário de 8:00 às 17:00, com atendimento técnico entre os horários de 8:00 às 12:00 e 13:00 às 17:00. Os atendimentos de demanda espontânea acontecem às segundas, quartas e sextas-feiras, dentro do horário de atendimento. Às terças-feiras acontecem as reuniões de equipe em dois CRAS, com exceção do CRAS Nordeste, que devido à disponibilidade de carro para a equipe volante ser nesse dia, realiza sua reunião de equipe às quintas-feiras. As

---

<sup>1</sup>  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, com base no salário em 724,00 equivale a R\$ 181,00 em 2014.

quintas-feiras é o dia disponibilizado para que os técnicos realizem as atividades administrativas referentes ao PAIF (relatórios em cadastros e para outros órgãos, agendamento de famílias em acompanhamento, visitas domiciliares, articulação com a rede, entre outros).

Dentre os benefícios oferecidos pelo município para as famílias atendidas no CRAS, estão: cesta básica e cesta de legumes, 2ª via da certidão de nascimento, do carteira de identidade, auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio mudança, passe social para cursos, passe social emergencial e passe migrante. Para a liberação do benefício é necessário que o usuário tenha cadastro no CRAS de seu território e passe por atendimento técnico para a concessão. A avaliação dos benefícios é respaldada pela Resolução Municipal Nº 42/2013, que dispõe sobre a aprovação dos benefícios eventuais no município de Nova Lima, estabelecendo diretrizes, princípios e critérios. Para a realização da avaliação da concessão dos benefícios a resolução define que sejam avaliados a renda per capita igual ou inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e a situação de vulnerabilidade social dos usuários, mediante o parecer técnico.

Além dos benefícios citados o município também com o Programa Vida Nova, criado em 2005, pela Lei Municipal Nº 1877/2005. O referido Programa constitui uma estratégia de complementação de renda, com vistas a melhorar a qualidade de vida das famílias em situação de extrema pobreza e pobreza. O programa consiste em apoio financeiro e socioassistencial às famílias que residem no município há mais de 5 anos e que estejam vivenciando situação de pobreza e extrema pobreza e, assim como o Programa Bolsa Família, está condicionado ao cumprimento de contrapartidas de saúde e educação pelas famílias. A gestão do Programa Vida Nova, assim a do Bolsa Família é de responsabilidade do Setor Vida Nova, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Nova Lima (SEMDS – PMNL).

Tendo a gestão do Programa Vida Nova e do Bolsa Família em equipamento específico, o cadastramento das famílias nos programas sociais são realizados neste setor, onde há a equipe que realiza o Cadastro Único, a gestão das condicionalidades do PBF/PVN e o acompanhamento das famílias beneficiárias do PVN. Nesse sentido, as equipes técnicas dos CRAS não fazem o cadastramento das famílias no CadÚnico. Nesses equipamentos, o cadastro e as informações às

ações realizadas com as famílias são registrados no Prontuário SUAS. Nos CRAS são realizadas as atividades descritas para esse equipamento, conforme a Tipificação Nacional de Assistência Social, bem como a gestão das condicionalidades das famílias que possuem somente o PBF e o acompanhamento das pelo PAIF.

Desde 2015 o município tem passado por uma crise econômica, gerada pela redução da arrecadação provinda da extração do minério. Junto a isso uma crise política com a cassação do prefeito eleito em 2012 e sua chapa se instalou no município em 2016. No segundo trimestre de 2016 o presidente da câmara assume a prefeitura e logo depois assume em 2017 enquanto prefeito eleito. Mudanças na estrutura organizacional e burocrática vem acontecendo no município nos últimos tempos e isso tem refletido diretamente o trabalho dos profissionais do PAIF, pois o repasse de benefícios para os equipamentos tem sido redimensionados, com termos de contratos antigos e a abertura de processos licitatórios para a compra dos benefícios (especialmente a cesta básica); mudanças na estrutura organizacional dos serviços com integração de equipes (extinção da equipe do Vida Nova e sua integração nas equipes do CRAS), além de mudanças burocráticas.

Com o redimensionamento da Secretaria de Assistência Social, está em processo a integração da equipe e dos processos de trabalho do PVN com as equipes dos CRAS, bem como a abertura de um novo CRAS no município. Esse processo iniciou-se em novembro/2016 e, até a presente data está em curso.

#### 4.2.2 Participantes

O presente estudo se propõe a compreender o serviço PAIF sob o olhar dos profissionais técnicos de nível superior dos CRAS. Segundo a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (NOB-RH/SUAS) (BRASIL, 2009), as categorias profissionais que compõem a equipe técnica de nível superior são: serviço social, psicologia, e um profissional que compõe o SUAS<sup>2</sup> (BRASIL, 2009). As entrevistas realizadas com os profissionais da

---

<sup>2</sup> Poderão compor a equipe: pedagogo, sociólogo, antropólogo ou outro profissional com formação compatível com a intervenção social realizado pelo PAIF.

área técnica dos CRAS tiveram como objetivo identificar a compreensão dos profissionais sobre o PAIF, as intervenções realizadas, as propostas de melhorias sobre o serviço.

Atualmente os CRAS do Município de Nova Lima, funcionam de segunda à sexta no horário de 8:00 às 17:00. A equipe técnica é formada por profissionais de nível superior com formação em Serviço Social, Psicologia e Pedagogia, com carga horária semanal de 20 horas, dispostas em duas equipes de 4 horas de trabalho diárias (manhã e tarde). Todos os profissionais atuantes no PAIF são concursados pelo município.

#### 4.2.3 Instrumentos e coleta dos dados

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas dentro dos CRAS. Foram entrevistados 15 profissionais da área técnica atuantes nos Centros de Referência da Assistência Social no município de Nova Lima (Anexo B), durante o período de dezembro/2016 à abril/2017. O critério para interromper as entrevistas seguiu as orientações de saturação do discurso (MINAYO, 2007).

Ressalta-se que durante o processo de coleta dos dados o município estava passando por um período de troca de gestão (início de um novo mandato de prefeito e vereadores). As propostas da nova gestão pautavam-se em integrar os serviços oferecidos pelo Setor do Bolsa Família com os serviços oferecidos pelos CRAS. Nesse sentido, houve a necessidade de realocação dos servidores da Secretaria de Desenvolvimento Social. Tendo em vista que os novos servidores ainda não tinham experiência prévia com o CRAS, nem com o PAIF esses não foram incluídos no estudo.

As entrevistas foram gravadas em gravador digital para posterior transcrição e análise e estão guardadas de posse do pesquisador responsável, em local sigiloso.

#### 4.2.4 Questões éticas

O estudo foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Pesquisas René Rachou, parecer Nº 1.826.811 e autorizado pelo Secretário de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Nova Lima, bem como pelo Setor Jurídico desse órgão, visto que a Prefeitura do município não possui Comitê de Ética. Os entrevistados foram esclarecidos sobre a confidencialidade das informações prestadas, bem como de suas identidades. Cientes das informações necessárias assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

#### 4.2.5 Análise

O referencial metodológico que subsidiou a análise dos dados obtidos foi a análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Balizada nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem, a análise de conteúdo é entendida como uma forma de expressão das representações sociais historicamente constituídas sobre a realidade social vivida por determinado grupo e expressas nos documentos por eles produzidos, seja, eles escritos ou verbais. Para se alcançar tal compreensão faz-se necessário ressaltar a leitura exaustiva e compreensiva do material para que sejam definidas as unidades de análise e as categorias a serem consideradas. Importante apontar também que em uma análise qualitativa, faz-se o uso de inferências, que consiste em procurar o que está além do escrito, para que se possa chegar à interpretação das informações (SILVA et al, 2009).

A interpretação dos resultados obtidos contou com o auxílio da fundamentação teórica da Abordagem Sistêmica de Família. Compreendendo a família como uma pequena sociedade em que os membros tem contato direto, laços emocionais e uma história compartilhada, esse aporte teórico possibilita uma abordagem orientada à família em que o foco se volta para a aceitação dos moldes não convencionais de família. A família se constitui como um tipo especial de sistema, com estrutura, padrões e propriedades que organizam a estabilidade e a mudança. Dessa forma, para que o planejamento e a implementação de serviços voltados para o atendimento de famílias seja eficiente, deve-se compreender não somente os indivíduos, mas também o contexto em que as pessoas vivem, o envolvimento de outros em seus problemas e os recursos disponíveis que a família

tem junto aos amigos e demais parentes. (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 2011).

Na Abordagem Sistêmica de Famílias, as agências de serviço social se constituem enquanto sistemas organizados e apresentam realidades sempre complexas, pois estão incorporadas dentro de estruturas sociais e políticas maiores, subdivididas em sistemas internos que coexistem com outras agências que atendem as mesmas famílias. A integração do trabalho dos diferentes subsistemas e agências pode ser complexo e consumir muito tempo para sua realização, mas a não realização dessa integração pode gerar efeitos negativos, como falhas de comunicação entre as agências. Assim, percebe-se que, de acordo com essa abordagem, as partes do sistema se afetam mutuamente, e os padrões se repetem possibilitando o estudo de seu funcionamento (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 2011).

A divulgação dos resultados do trabalho acontecerá por meio de publicações de artigos em revistas científicas nacionais e internacionais, bem como será realizado o retorno à Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Nova Lima, por meio de um relatório final e serão propostas junto ao Setor de Educação Permanente dessa Secretaria a realização de oficinas de capacitação e discussão sobre os processos de trabalho no PAIF para os profissionais técnicos do Serviço.



## 5. RESULTADOS

### 5.1 Análise documental: o que os textos legais sobre o PAIF nos dizem?

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos a partir da análise dos documentos que compõem o PAIF. Para a realização dessa análise utilizou-se a metodologia proposta por Cellard (2008), onde se analisou preliminarmente os textos apontando para o contexto social de produção dos documentos, os autores, a autenticidade e a natureza dos textos, bem como as palavras-chave e a lógica interna do documento. Em uma segunda análise, feita a partir da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1978), pode-se elencar duas grandes categorias de análise: 1) a família nos textos constitucionais onde se discute os conceitos e as funções contemporâneas de família presentes nos documentos analisados e; 2) a relação do Estado X família: onde aponta-se as ações ofertadas pelo Estado, suas funções os direitos que ele assegura aos indivíduos.

#### 5.1.1 Análise preliminar

##### 5.1.1.1 Contexto:

Diante da crise da Ditadura, marcada no plano econômico pela inflação e pela dívida pública acentuada; na área social, pelo aumento da pobreza e da miséria e; pela luta para a democratização do Estado e da sociedade, intensifica-se o debate sobre as políticas públicas no país.

A reestruturação das políticas públicas brasileiras, visando a construção de um sistema de proteção social abrangente, foi uma das demandas centrais do processo de redemocratização brasileira das décadas de oitenta e noventa. Saindo de um modelo de governo baseado na repressão, na centralização, no autoritarismo e na distribuição desigual dos benefícios, as discussões sobre a nova Constituição foram baseadas em um ideal liberal-democrático-universalista.

A Constituição Federal de 1988, concebe no plano jurídico-normativo uma ruptura com o padrão de proteção social adotado pelo Brasil ao instituir os princípios de universalização dos direitos de cidadania e a responsabilidade do Estado como o principal provedor e financiador dos serviços sociais (DRAIBE, 1990; BERGER, 2011). Para Draibe (1990), esses avanços em direção ao modelo institucional distributivo foram significativos para a proteção social brasileira, mesmo que em um ensaio tardio de implementação do Estado de Bem-Estar. A autora aponta ainda que esse rompimento promoveu a retomada do Estado democrático de direito tornando as políticas sociais assunto central na agenda das reformas institucionais, bem como direcionando-as para a perspectiva do direito da cidadania, associada à noção de cidadão e de responsabilidade do Estado.

No plano social o grande avanço se encontra na superação das políticas fragmentadas, seletivas e assistencialistas para a promoção da Seguridade Social enquanto um direito dos cidadãos brasileiros. Com a promulgação da Constituição de 1988 a saúde, a assistência e a previdência social passam a constituir a Seguridade Social, sendo as duas primeiras consideradas direitos universais do cidadão e dever do Estado e a última destinada àqueles que contribuem para a previdência. A assistência foi a política que mais passou por mudanças, se constituindo enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão. Mas esse reconhecimento precisou de um longo processo de construção para que a política de assistência social se consolidasse enquanto tal: direitos sofreram obstrução, houve a postergação da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, bem como veto à mesma, sob alegação de inconstitucionalidade e mudanças em sua redação final.

Na década de 1990, o país passa por um momento de reestruturação econômica, em que o governo prioriza as ações nas áreas econômicas e monetárias, deixando as políticas sociais à margem. Através das reformas fiscais e dos acordos firmados com o Banco Mundial, cria-se o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de acumular recursos para ações de saúde, educação, benefícios previdenciários e programas sociais (AFFONSO, 2000). Para Cohn (2000), as iniciativas governamentais na área social foram realizadas devido aos compromissos assumidos com a ONU, mas apesar de diversificadas, apresentaram-se pouco

ousadas e com baixo impacto social. Dessa forma, o campo social foi marcado pela preservação e aprofundamento da fragmentação, da descoordenação institucional e pelo assistencialismo (PEREIRA, 2008). Esse período é marcado ainda por um retrocesso ao assistencialismo e o repasse da responsabilidade pelas políticas sociais para o terceiro setor.

No início dos anos 2000, com a eleição para a presidência de um ex-operário advindo do movimento popular-democrático e sindicalista, os movimentos populares iniciam uma mobilização e há uma expectativa para a solução dos principais problemas sociais (BEHRING, 2003). Nesse governo, encontra-se um importante passo para a construção da Assistência Social enquanto uma política pública da seguridade social: a implantação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e, no ano de 2005 a consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Pode-se considerar que desde a Constituição de 1988 até a implementação do SUAS, em 2005, como o período de estabelecimento do arcabouço sociopolítico e institucional do Sistema Único da Assistência Social. Com sua implementação o direito à assistência social oferecido pelo Estado é garantido e novos programas e serviços vão sendo implementados em território nacional, visando a garantia dos direitos dos cidadãos.

#### 5.1.1.2 Autores:

Os textos tem como autoria profissionais de nível superior atuantes na área de ensino e pesquisa em Políticas Públicas, bem como profissionais atuantes nas secretarias e diretorias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, lotados na Secretaria Nacional de Assistência Social, sob a coordenação do Departamento de Proteção Social Básica. Nesse sentido, os textos foram escritos por grupos de pensadores da Política de Assistência Social, sendo a população a qual se destina as ações definidas no SUAS, mais especificadamente o PAIF, não participante do processo de decisão e implementação das ações a ela destinadas.

#### 5.1.1.3 Autenticidade do texto:

Todos os textos analisados foram redigidos sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e são disponibilizados por este setor, garantindo sua autenticidade.

#### 5.1.1.4 Natureza do texto:

Os documentos analisados partem de uma visão técnica e política, visto que correspondem a documentos oficiais elaborados a partir de uma estrutura em comum que se propõe a conceber, instituir e descrever o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, dentro do rol de ações desenvolvidas pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em seu nível de Proteção Social Básica (PSB), desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Nesse sentido, sua redação está voltada para profissionais técnicos, gestores e conselheiros municipais e estaduais do SUAS.

#### 5.1.1.5 Conceitos-chave e lógica interna do texto:

5.1.1.5.1 Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF (2001) (Portaria SEAS nº 881, de 3 de dezembro de 2001);

Enquanto texto legal a Portaria da Secretaria de Estado de Assistência Social nº 881, de dezembro de 2001 (estabelece as diretrizes e as normas do Programa Núcleo de Apoio à Família), possui como lógica interna do texto seu embasamento em Leis e Resoluções anteriores e sua estruturação em artigos e parágrafos. Os principais documentos legais que embasam a constituição da Portaria nº 881/2001 são a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) em seu Artigo II, Parágrafo 1º e capítulo IV, Seção V, Artigo 26; a Resolução nº 207/98 (Política Nacional da Assistência Social) e; a Lei nº 7.853/89 (dispõe sobre a pessoa

portadora de deficiência). Em seu anexo, a portaria situa a centralização da atenção à família na Política Nacional de Assistência Social, estabelecendo como objetivos do NAF a realização de ações de fortalecimento das relações intrafamiliares a ser realizadas dentro dos centros de referência em serviços sociais. A portaria define também o público-alvo do programa, a metodologia de relacionamento com as instituições e serviços socioassistenciais e de atendimento ao usuário, bem como define as formas de financiamento, monitoramento e avaliação do programa (BRASIL, 2001).

#### 5.1.1.5.2 Programa de Atenção Integral à Família – PAIF (Portaria nº 78 de 08/04/2004);

A Portaria nº 78 de 08/04/2004, que estabelece as diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família, refere-se a um texto legal baseado nos objetivos dispostos na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) e na Política Nacional de Assistência Social (Resolução nº 207/98). Por meio da estruturação do texto em artigos e parágrafos são apresentados os objetivos, as diretrizes, os eixos estruturantes e público-alvo do PAIF. Em seus anexos são apresentados os critérios para a seleção dos municípios que serão conveniados e as formas de financiamento e repasse de recursos para o Programa. Ressalta-se que em seu início o PAIF foi implementado nos municípios que possuíam os Núcleos de Apoio à Família (NAF's), sendo depois implementado em todos os municípios do país que possuíam os Centros de Referência da Assistência Social (BRASIL, 2004)

O principal conceito-chave identificado no texto foi “família”. A família é considerada nessa Portaria como “o núcleo de pessoas que convive em determinado lugar, durante um período de tempo, e que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade” (BRASIL, 2004) conformando assim “a unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios” (Ibdem).

#### 5.1.1.5.3 Decreto nº 5.085, de 19/05/2004;

Trata-se de um decreto que visa estabelecer que as ações realizadas no âmbito da assistência social com financiamento do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, apresentem caráter continuado através de atendimentos periódicos e sucessivos à família, à criança, ao adolescente, à pessoa idosa e à portadora de deficiência, bem como as relacionadas com os programas de Erradicação do Trabalho Infantil, da Juventude e de Combate à Violência contra Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2004b).

O principal conceito-chave identificado no documento diz respeito às “ações continuadas”. Antes da criação desse decreto as ações prestadas pelas entidades de Assistência Social ainda se apresentavam pontuais e fragmentadas, apresentando pouca efetividade e um custo elevado para os órgãos de fomento. Ao se estabelecer o caráter continuado das ações, há a possibilidade de sistematização e unificação das ações realizadas com as famílias, garantindo uma maior efetividade e um menor custo no que se refere ao atendimento à família.

#### 5.1.1.5.4 Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS Nº 109/2009): organiza os serviços por níveis de complexidade do SUAS (proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade);

A Resolução nº 109/2009 refere-se a um texto legal baseado nos incisos II, V, IX E XIV do Artigo 18 da Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), na Resolução CNAS nº 145/2004 (Política Nacional de Assistência Social), na Resolução CNAS nº 130/2005 (Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social), na Resolução CNAS nº 269/2006 (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social), na deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social, a meta prevista no Plano Decenal de Assistência Social e a discussão e na pactuação da Comissão Intergestores

Tripartite. Está estruturado em artigos e incisos onde são apresentados cada serviço oferecido pelo SUAS conforme o nível de complexidade da Proteção Social (BRASIL, 2009).

Em seu Anexo cada serviço é apresentado conforme uma Matriz Padronizada para as Fichas de Serviços Socioassistenciais. Dessa forma para cada serviço realizado pelo SUAS, independente do nível de complexidade ao qual se insere são descritos: nome do serviço; descrição; usuários; objetivos; provisões; condições e formas de acesso; unidade; período de funcionamento; abrangência; articulação em rede e impacto social esperado. Tem-se, então, uma padronização de todos os serviços que compõem o SUAS, estabelecendo nomenclaturas e regulamentando os conteúdos das provisões de cada serviço ofertado na Política de Assistência Social (BRASIL, 2009).

Atentando-se aos objetivos do presente trabalho foi analisado o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, ofertado pela Proteção Social Básica. O PAIF é descrito como o trabalho social com famílias, de caráter continuado, com finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos vínculos familiares, promover o acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria da sua qualidade de vida. O serviço se baseia na heterogeneidade dos arranjos familiares, prevendo o desenvolvimento das potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. O principal público alvo são famílias em situação de vulnerabilidade social residentes no território de abrangência dos CRAS. O trabalho com as famílias é realizado nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, por técnicos de nível superior conforme descrição da NOB-RH/SUAS, que realizam as ações de: acolhida, estudo social, visita domiciliar, orientação e encaminhamentos, grupos com famílias, acompanhamento familiar, atividades comunitárias, campanhas socioeducativas, comunicação e defesa de direitos, promoção ao acesso à documentação pessoal, mobilização e fortalecimento das redes de apoio comunitário, mobilização para a cidadania, conhecimento do território, elaboração de relatórios, notificação de ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social e busca ativa. Para a realização dessas ações são descritas na Tipificação as provisões de ambiente físico, recursos materiais e humanos e os materiais socioeducativos. As aquisições

que se espera que os usuários do serviços venham a adquirir estão inseridas nas seguranças alicerçadas pelo SUAS: segurança de acolhida, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia, visando contribuir para a redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social, a prevenção de ocorrência de riscos sociais, seu agravamento e sua reincidência, o aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e a melhoria da qualidade de vida das famílias residentes nos territórios de abrangência do CRAS (BRASIL, 2009).

#### 5.1.1.5.5 Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Vol. I (2012a);

Com o intuito de contribuir para a qualificação dos profissionais da Proteção Social Básica, dos gestores e dos conselheiros municipais e estaduais do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, sobre o PAIF, foram elaborados dois volumes do que se pretendia ser uma série de orientações técnicas. Pretendia-se, por que em suas descrições um terceiro volume denominado “Orientações Técnicas sobre o PAIF – Famílias e Proteção Social Básica do SUAS” é apontado, mas após 4 anos de divulgação dos volumes iniciais, o terceiro ainda não foi publicado.

O primeiro volume “Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (BRASIL, 2012a) se propõe a aprofundar o conhecimento sobre o conteúdo do PAIF descrito na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, através da conceituação do Serviço. Dessa forma, a lógica interna do texto visa apresentar cada elemento da Matriz Padronizada da Tipificação em forma de capítulo, trazendo o texto literal apresentado na Tipificação seguido por descrições detalhadas, análises e reflexões dos autores das Orientações Técnicas.

Os principais conceitos-chave apresentados no documento visam esclarecer o caráter preventivo, protetivo e proativo da Proteção Social Básica, em que o serviço PAIF está inserido. Nesta visão, o PAIF atua de forma a evitar a ocorrência ou agravamento de situações de vulnerabilidade e risco social, visando amparar,



apoiar e defender o acesso da família e seus membros aos seus direitos, através de ações antecipadas ou imediatas frente as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias em seus territórios (BRASIL, 2012a).

Outro conceito de grande importância para a compreensão do PAIF, diz respeito ao “fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”. É, a partir desse conceito que todas as ações de caráter preventivo, protetivo e proativo vão se desenvolver no âmbito do PAIF, visando apoiar as famílias no desempenho de suas funções protetiva e socializadora de seus membros.

#### 5.1.1.6 Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, Vol. II (2012b);

O segundo volume “Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF” (BRASIL, 2012b) se propõe a aprofundar o conceito de trabalho social com famílias, bem como elencar orientações sobre a realização desse trabalho no âmbito da Proteção Social Básica realizada nos Centros de Referência da Assistência Social. O texto visa possibilitar as equipes técnicas e aos gestores da política reflexões sobre sua práxis, sobre os objetivos e a estrutura do serviço, bem como contribuir para a operacionalização do PAIF, pautando-se nos conceitos e nas diretrizes estabelecidas pelas normativas vigentes. Dessa forma, sua lógica interna apresenta-se estruturada em 6 capítulos, em que são apresentados os conceitos que o presente capítulo irá trabalhar, seguido por sugestões de ações que orientem o trabalho com as famílias no âmbito do Serviço.

O principal conceito-chave trabalhado no texto diz respeito ao “Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF”. Esse conceito, assunto do primeiro capítulo, é delineado a partir da divisão de cada termo para que, enfim, seja construída a definição que orientará a atuação dos profissionais desse Serviço:

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um

espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência. (BRASIL, 2012, p. 12).

Na presente definição apresentada pode-se identificar alguns elementos que orientam a lógica do trabalho social com famílias no âmbito do PAIF a ser seguida pelos profissionais. Pode-se verificar que o conceito de família se apresenta abrangente ao considerá-la como um “conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade” (BRASIL, 2012b, p. 12). A função da família também se encontra disposta neste conceito como “um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias” (Ibdem). Há também um delineamento da função do Estado, caracterizada através do “objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis.” (Ibdem). Esses pontos serão discutidos mais adiante nesse trabalho.

Dentre as ações a serem desenvolvidas pelo PAIF, os principais conceitos-chave apresentados no documento dizem respeito: 1) à acolhida, caracterizada como o processo inicial de escuta das demandas das famílias, bem como a oferta de informações sobre o Serviço, que pode ser realizada de forma individual ou em grupo; 2) às oficinas com famílias, podem adquirir ênfase na reflexão, na convivência e/ou na ação, visam a reflexão sobre um tema de interesse das famílias, objetivando o fortalecimento dos laços comunitários, o acesso a direitos, o protagonismo e a prevenção de riscos; 3) às ações comunitárias, que, tem como foco promover a comunicação comunitária, a mobilização e o protagonismo social, fortalecer os vínculos entre as famílias do território e desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e de organização comunitária, através da realização de palestras, campanhas e eventos comunitários; 4) às ações particularizadas, desenvolvidas no CRAS ou no domicílio, apresentam-se como o atendimento

prestado ao membro da família de modo individualizado e; 5) aos encaminhamentos para a rede socioassistencial do SUAS ou para outros órgãos da rede setorial das políticas públicas, visam promover o acesso aos direitos e a conquista da cidadania (BRASIL, 2012b).

O desenvolvimento do trabalho social com famílias no âmbito do PAIF pode ocorrer por meio de dois processos considerados distintos, mas complementares que são definidos como o atendimento às famílias e o acompanhamento às famílias. Por atendimento compreende-se a ação imediata de prestação de serviço ou oferta de atenção visando dar uma resposta qualificada à demanda da família ou de algum de seus membros. Já o acompanhamento familiar, refere-se ao conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, visando superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançar aquisições e ter acesso a direitos, através da construção conjunta, entre família e profissional técnico, de um Plano de Acompanhamento Familiar, que estabelece os objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas e a inserção em ações do PAIF (BRASIL, 2012b).

As principais abordagens teórico-metodológicas sugeridas pelo documento aos profissionais que realizam o Serviço são: a Pedagogia Problematicadora de Paulo Freire e a Pesquisa-Ação. O texto apresenta as potencialidades de cada uma dessas abordagens para o trabalho social com famílias do PAIF. Da pedagogia problematicadora elege os pressupostos da concepção de ser humano como um caminho aberto de possibilidades, relação horizontal/dialógica, da escuta e da centralidade em experiências estimuladoras de decisão. As potencialidades da Pesquisa-Ação descritas se referem à compreensão do saber popular, ao estudo da realidade vivida pela família e sua percepção desta realidade, e o alcance gradual das aquisições sociais para o conjunto de famílias residentes no território (BRASIL, 2012b).

### 5.1.2 Análise de conteúdo

A categorização dos textos lidos possibilitou a construção de duas grandes categorias de análise: a família nos textos constitucionais e a relação do Estado X família.

#### 5.1.2.1 A família nos textos constitucionais

Nesse tópico a discussão buscará apreender os conceitos e as funções contemporâneas de família presentes, bem como o contexto econômico e sociocultural dessas famílias nos documentos analisados, visando compreender se os mitos familiares e a construção do afeto estão presentes nos documentos oficiais.

##### 5.1.2.1.1 O conceito de família

Os documentos oficiais que embasam o PAIF, buscam conceituar a família de uma forma mais ampla, visando abarcar todas as configurações familiares presentes na população brasileira. Para a Portaria Nº 78/2004, “entende-se como família todo núcleo de pessoas que convive em determinado lugar, durante um período de tempo, e que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade” (BRASIL, 2004). Na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais o conceito de família considera todos os tipos de arranjos, valores, crenças e identidades presentes nas famílias brasileiras (BRASIL, 2009).

Os Cadernos de Orientação do PAIF, em seus volumes I e II, adotam o conceito de família da Política Nacional de Assistência Social, em que a família é concebida como “um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade” (BRASIL, 2004. p. 10). Os fatores convívio e tempo já não estão mais presentes nessa concepção que aponta para a necessidade de que “é preciso compreender as famílias como um conjunto de seres históricos, que tiveram experiências diferenciadas, em contextos diversos, e que respondem, por isso, de forma distinta às atuais vivências, o que interfere e modifica as dinâmicas familiares” (BRASIL, 2012a, p. 20).

Nesse sentido, os Cadernos orientam que os técnicos compreendam que as famílias não podem ser vistas como algo estático, definitivo e fechado, devendo, então, considerá-la como uma instituição social construída por contextos históricos, sociais, econômicos e culturais específicos da sociedade em que está inserida. Essa compreensão se faz fundamental para desconstruir o conceito de modelo ideal de família somente como espaço de proteção e cuidados mútuos, mas assumir também que esse grupo pode se constituir como local “onde podem existir conflitos e violências, que podem ser reflexo das desigualdades sociais vigentes na sociedade” (BRASIL, 2012a,p. 27).

Essa ampliação do conceito de família visa evitar a estigmatização dos diversos arranjos familiares presentes no território de abrangência dos CRAS bem como ampliar o olhar dos técnicos para os recursos, as potencialidades e as formas como as famílias se organizam conforme suas possibilidades e os contextos que vivenciam. Assim, os Cadernos de Orientações do PAIF, volume I e II, defendem que o trabalho social com as famílias deve ser baseado no “(...) respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias.” (BRASIL, 2012a, p. 20).

Ao eleger a matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante do SUAS, a política de assistência social reconhece a família e seus membros como “sujeitos de direitos”. Nesse sentido, as ações para a concepção e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos devem focar todos os membros e suas demandas, reconhecer as dinâmicas familiares e as repercussões da realidade social, econômica e cultural em suas vidas (BRASIL, 2012a)

#### 5.1.2.1.2 A função da família

Pautando-se na Constituição Federal (BRASIL, 1988), os documentos que embasam o PAIF afirmam que é dever da família o sustento, a guarda e a educação das crianças, adolescentes e jovens, bem como a proteção de seus demais membros, dos idosos e das pessoas com deficiência (BRASIL, 2012a). Assim, a

família é uma instituição que precisa ser cuidada pelo Estado para que tenha condições de exercer suas funções.

Encontrou-se a presença de um pensamento ideológico dominante de que a família é a principal responsável pelas funções de proteção e socialização de seus membros, constituindo-se dessa forma como “um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros” (Brasil, 2012a, p. 15). A Política de Assistência Social centraliza suas ações na família e na comunidade por considerá-las como “lugares naturais de proteção e inclusão social capazes de oferecer vínculos relacionais que possibilitem o desenvolvimento pessoal e social, bem como a implementação de projetos coletivos de melhoria de qualidade de vida” (BRASIL, 2001).

#### 5.1.2.1.3 O contexto das famílias do PAIF

Enquanto uma política universal, a quem dela precisar, a Política de Assistência Social, estabelece que as ações do Núcleo de Atenção à Família (NAF), serviço que antecede o PAIF, devem estar voltadas para famílias com renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e aquelas que apresentam especificidades devido à vulnerabilidade socioeconômica. Assim elege como público-alvo do programa:

(...) famílias vitimizadas pela violência urbana; famílias inseridas nos programas da SEAS (Agente Jovem de desenvolvimento social humano, Benefício de prestação continuada, pessoas portadores de deficiência, creche, idoso, PETI, sentinela); famílias de pessoas em privação de liberdade e/ou liberdade restringida pelas autoridades legais; famílias que residem em assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; famílias em situação de rua e/ou migrantes (BRASIL, 2001)

Ao se constituir enquanto um serviço, a partir da Portaria 78/2004, prioriza-se as famílias cadastradas no Cadastramento Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, como foco naquelas que possuem entre seus membros “crianças, adolescentes, jovens, adultos idosos e pessoas com deficiência

vulneráveis devido à pobreza e outros fatores de risco e/ou exclusão social” (BRASIL, 2004)

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e os Cadernos de Orientações do PAIF, volume I e II, apresentam uma ampliação do contexto em que as famílias podem estar vivenciando para serem elegíveis ao PAIF. Assim, apontam para uma série de situações de vulnerabilidade e/ou risco social às quais as famílias podem estar vivenciando e que os profissionais encontrarão em seu cotidiano de trabalho.

Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial: famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por alguns de seus membros; pessoas com deficiências e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social. (BRASIL, 2009, p. 7)

Especial atenção também deve ser dispensada para as famílias que possuem especificidades étnicas, povos e comunidades tradicionais como os povos indígenas e as comunidades quilombolas (BRASIL, 2012a). O foco nas famílias que vivenciam essas vulnerabilidades se justifica pelos modos diferenciados de vivenciar o cuidado e se adaptar aos processos advindos do cuidado. Assim o PAIF reconhece a vulnerabilidade como um fenômeno multifacetado ao qual as famílias estão expostas devido às condições sociais, culturais, econômicas e relacionais.

Os Cadernos de Orientações do PAIF, volume I e II, enumeram alguns perfis de famílias que podem estar presentes no território do CRAS e que necessitarão da proteção proativa. Assim atenção especial deve ser dispensada à

- Famílias vivendo em territórios com nulo ou frágil acesso à saúde, à educação e aos demais direitos, em especial famílias monoparentais chefiadas por mulheres, com filhos ou dependentes;
- Famílias provenientes de outras regiões, sem núcleo familiar e comunitário local, com restrita rede social e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais;
- Famílias recém-retiradas de seu território de origem, em função da implementação de empreendimentos com impactos ambientais e sociais;

- Famílias com moradia precária (sem instalações elétricas ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, em áreas com risco de deslizamento, vivenciando situações declaradas de calamidade pública, dentre outras);
- Famílias vivendo em territórios com conflitos fundiários (indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros);
- Famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos e outros);
- Famílias ou indivíduos com vivência de discriminação (étnico-raciais e culturais, etárias, de gênero, por orientação sexual, por deficiência e outras);
- Famílias vivendo em contextos de extrema violência (áreas com forte presença do crime organizado, tráfico de drogas, dentre outros);
- Famílias que enfrentam o desemprego, sem renda ou renda precária com dificuldades para prover o sustento dos seus membros;
- Famílias com criança(s) e/ou adolescente(s) que fica(m) sozinho(s) em casa, ou sob o cuidado de outras crianças, ou passa(m) muito tempo na rua, na casa de vizinhos, devido à ausência de serviços socioassistenciais, de educação, cultura, lazer e de apoio à família;
- Família que entregou criança/adolescente em adoção;
- Família com integrante que apresenta problemas de saúde que demandam do grupo familiar proteção e/ou apoios e/ou cuidados especiais (transtornos mentais, doenças crônicas etc).” (BRASIL, 2012a, p. 29-30)

Seguindo a Tipificação (BRASIL, 2009), o Caderno de Orientações do PAIF, volume I, ainda aponta que PAIF também visa atender:

- Famílias beneficiárias de programa de transferência de renda e dos benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios dos programas de transferência de renda e benefícios assistenciais, mas que ainda não foram contempladas;
- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Famílias com pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.
- Especificando:
- Famílias beneficiárias de programa de transferência de renda e dos benefícios assistenciais.” (BRASIL, 2012a, p. 31)

Ressalta-se que atenção especial deve ser dada às famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, em especial as que estão em 2ª fase de suspensão, às que estão com membros com gravidez na adolescência, em situação de negligência dos pais ou responsáveis pela criança ou adolescente. Outro público também prioritário para as ações do PAIF são as famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), tendo em vista que o benefício é concedido quando há idosos ou pessoas com deficiência na família o



que se apresenta como mais um fator para agravar a vulnerabilidade social dessas famílias (BRASIL, 2012a).

Tendo em vista que o PAIF deve atender todas as famílias em situação de vulnerabilidade social do território, o Caderno de Orientações do PAIF, elenca algumas situações que podem atingir os membros das famílias, ou a família como um todo, que podem servir como indicadores para um olhar mais atento por parte dos técnicos. A fragilização dos vínculos familiares e o atendimento de membros no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos são alguns indicadores. Demais indicadores são:

- Famílias com integrantes sem a devida documentação civil;
- Famílias com vínculos fragilizados entre pais e filhos de 0 a 6 anos;
- Famílias com jovens de 15 a 17 anos, com defasagem escolar e com frágil ou nulo acesso a serviços socioassistenciais e setoriais de apoio;
- Famílias com adolescentes grávidas, com precárias condições para prover seu sustento;
- Famílias que não conseguem garantir a segurança alimentar de seus membros;
- Famílias com denúncias de negligência a algum de seus membros;
- Famílias com episódios pregressos de violência entre seus membros adultos;
- Famílias com episódios pregressos de violência contra criança/adolescente (abuso sexual, violência física ou violência psicológica);
- Famílias que tiveram criança/adolescente em abrigo, casa-lar ou família acolhedora;
- Famílias com integrante egresso de situação de tráfico de seres humanos;
- Famílias com integrante egresso de situações análogas a trabalho escravo;
- Famílias com um ou mais integrantes desaparecidos, falecidos, internos ou egressos do sistema prisional, com especial atenção às internas gestantes e nutrízes;
- Famílias com integrante com história de uso abusivo de álcool e outras drogas. (BRASIL, 2012a, p. 42).

Até aqui tem-se delineado as famílias que, devido às situações de vulnerabilidades vivenciadas, deverão ser atendidas pelo PAIF. As famílias que precisam um processo mais sistemático de intervenções, um acompanhamento técnico são apresentadas como as famílias contrarreferenciadas da Proteção Social Especial, famílias com beneficiários de BPC de até 18 anos, fora da escola, famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, famílias do Plano Brasil Sem Miséria e demais famílias que apresentem situações de

vulnerabilidade social são apontadas pelo Caderno de Orientações Técnicas do PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b).

#### 5.1.2.2 Relação Estado x Família

Nesta categoria pode-se identificar como o Estado tem delineado sua atuação frente às famílias atendidas pelo PAIF, bem como identificar as ações ofertadas e os direitos que vem sendo garantidos através da implantação do Serviço.

##### 5.1.2.2.1 Ações ofertadas para as famílias

Em sua proposta metodológica, o NAF, antecedente ao PAIF, apresenta as estratégias a serem realizadas com as famílias, a focalização na mulher como referência para as ações a serem realizadas:

Estratégias a serem consideradas: serviço de apoio e orientação; a mulher como referência; cadastro único de informações; encaminhamento às instituições sociais; realização de visitas domiciliares; acompanhamento sistemático às famílias, por intermédio de atividades socioeducativas, atividades complementares com a área social e com a brinquedoteca também estão inseridas na metodologia. (BRASIL, 2001).

Ao se tornar um serviço, de prestação continuada realizado dentro do território, o PAIF foi concebido a partir do reconhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais aos quais as famílias estão expostas e que as atingem, estão muito além da dimensão econômica, exigindo, dessa forma, intervenções que abordem também os aspectos objetivos e subjetivos das relações familiares e comunitárias. Assim propõe que a realização do trabalho social com famílias tenha como foco o desenvolvimento de aquisições das famílias, o fortalecimento dos vínculos familiares e o direito dos sujeitos à convivência familiar (BRASIL, 2012b).

As ações ofertadas pelo PAIF compreendem uma diversidade de atividades objetivas e/ou subjetivas com objetivo em comum: o apoio às famílias para que as mesmas possam exercer suas funções de proteção e socialização dos sujeitos, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário de forma a prevenir, proteger e agir

proativamente frente às questões sociais. Nesse sentido, o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF, vol. II define o trabalho social com famílias como

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012b, p. 12)

O trabalho social com famílias, ao reconhecer as vulnerabilidades e riscos sociais que as famílias vivenciam em seu território, busca apreender os significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento dessas situações, materializando assim, a matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS. Ao propor ações de caráter preventivo, protetivo e proativo, o trabalho social visa prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários através do reconhecimento dos aspectos positivos e das potencialidades da vivência familiar, auxiliando na formação e no fortalecimento das redes sociais de apoio das famílias, visando possibilitar o reestabelecimento da função protetiva da família (Brasil, 2012b)

A partir da perspectiva de proteção integral, o trabalho social com famílias deve ter por finalidade: a) apoiar e fortalecer as famílias como protagonistas, garantindo que estas tenham apoio para cumprir as responsabilidades legais de cuidado e proteção aos seus membros, caso seja de seu interesse o desempenho dessas responsabilidades; b) promover o acesso das famílias e seus integrantes a direitos; e c) estimular as famílias e seus membros a compor iniciativas de participação social. (BRASIL, 2012b, p. 28)

O trabalho social com famílias tem como objetivo identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias e de seu território, suas formas de organização, participação social, sociabilidades e redes de apoio. Nesse sentido

Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. (BRASIL, 2009, p. 6)

Uma das estratégias apontada pelo Caderno de Orientações Técnicas do PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b), diz respeito às ações nas áreas culturais. Esse enfoque visa estabelecer uma forma criativa e diferenciada de promover o trabalho social com famílias, tendo em vista que explora a identidade cultural do território, a fim de fortalecer o sentimento de pertencimento da comunidade ao trazer à tona as potencialidades esquecidas ou subvalorizadas e proporcionar maior compreensão da autoestima social das famílias por valorizar sua produção comunitária e a participação popular. Ações como apresentações musicais, teatrais, dança, exposições de artesanatos, fotografia e salas de memória comunitárias são citadas pelo documento.

Desde seu início, o PAIF apresenta a proposta de serviços intersetoriais para atendimento às famílias de forma descentralizada e articulada com outros serviços, utilizando os recursos do território com o objetivo de desenvolver a autonomia das famílias.

(...) deve ser valorizada a implementação de serviços intersetoriais de atenção à família (...) esses serviços devem compor uma rede capaz de articular e totalizar a atenção até então setorializadas e fragmentadas. É igualmente indispensável que essa rede seja implementada de forma descentralizada, tendo como base o microterritório (comunidade), otimizando as relações e recursos aí existentes. Deve ainda estar articulada com outros programas, serviços e projetos que permitam à família construir seu próprio projeto de autonomia e inclusão social (BRASIL, 2001)

São diversas as atividades disponibilizadas para o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, que devem ter como características principais o conhecimento da população referenciada, através das ações de acolhida, estudo social, visita domiciliar, conhecimento do território, cadastramento socioeconômico e busca ativa; a orientação sobre os direitos, nas ações de atividades comunitárias, campanhas socioeducativas, informação, comunicação e defesa de direitos, promoção ao acesso à documentação pessoal, mobilização para a cidadania; bem como o convívio familiar por meio das ações de grupos de famílias;

acompanhamento familiar; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário. Tais atividades devem promover a ampliação do acesso à informação, a troca de informações entre os sujeitos e proporcionar novas vivências às famílias, seja por meio de ações nas áreas culturais, através de grupos, visitas domiciliares, atividades comunitárias, dentre outras (BRASIL, 2012b).

Todas as ações desenvolvidas com as famílias devem ser realizadas por profissionais com conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo. Isso por que o PAIF considera que é a partir do olhar técnico sobre o território, escuta qualificada de suas demandas, vulnerabilidades e potencialidades que se desenha o trabalho social a ser desenvolvido com as famílias usuárias do serviço (BRASIL, 2012b).

Para além da compreensão do território, as ações a serem realizadas no âmbito do PAIF também devem contar com participação das famílias nos processos de construção e implementação das ações a serem realizadas. Faz-se necessário que os técnicos do serviço incentivem e promovam meios para a participação das famílias nas atividades e na avaliação do serviço, estimulando as famílias à participação social (BRASIL, 2012b).

Dentre as ações a ser desenvolvidas pelo PAIF, A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) e o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. I, apontam que são ações a serem desenvolvidas pelo PAIF

Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e acompanhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade social; busca ativa (BRASIL, 2009, p. 7-8)

O Caderno de Orientações Técnicas, vol. II (BRASIL, 2012b), compila essas ações em 5 grandes grupos e os define como as principais atividades a serem desenvolvidas pelos profissionais : 1) as ações de acolhida; 2) oficinas com famílias; 3) ações comunitárias; 4) ações particularizadas e; 5) os encaminhamentos.

Entende-se por acolhida o momento em que há o contato inicial da família, ou um de seus membros, com o PAIF. Podendo ser realizada de forma particularizada ou em grupo, o momento da acolhida é caracterizado como a instituição do vínculo entre as famílias e o serviço. É o momento de reconhecimento das demandas da família e apresentação das possibilidades de intervenção do profissional e do serviço (BRASIL, 2012b).

As oficinas com famílias constituem ações pensadas previamente e conduzidas pelos técnicos com PAIF com o objetivo de

suscitar reflexão sobre um tema de interesse das famílias, sobre vulnerabilidades e riscos, ou potencialidades, identificados no território, contribuindo para o alcance de aquisições, em especial, o fortalecimento dos laços comunitários, o acesso a direitos, o protagonismo, a participação social e a prevenção a riscos (Brasil, 2012b, p. 24)

Nesse sentido, as oficinas propiciam a problematização e a reflexão crítica das situações vivenciadas pelas famílias em seu território. Dessa forma, visa estimular a socialização e discussão de projeto de vida tanto familiar quanto comunitários, romper com os preconceitos, estereótipos e formas violentas de interação social e estimular a identificação das vulnerabilidades e das potencialidades tanto das famílias quanto da comunidade em que ela está inserida (BRASIL, 2012b).

Sobre as oficinas com famílias, o Caderno de Orientações sobre o PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b), além de conceituar o que são oficinas e definir seus conceitos, apresenta ainda orientações sobre a composição, a condução, o registro e a avaliação das oficinas. Apresenta também sugestões de temas e enfoques a serem trabalhados nos encontros, visando articular os objetivos das oficinas com os objetivos do Serviço.

As ações comunitárias, se constituem de ações, planejadas pelos técnicos de nível superior do CRAS, a partir das demandas ou do diagnóstico do território. O Caderno de Orientações do PAIF, vol. II, apresenta que as ações comunitárias podem ser realizadas por meio de palestras, campanhas e eventos comunitários e possuem caráter coletivo com escopo maior que as oficinas. Visam dentre seus objetivos visa

promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária – por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã (Brasil, 2012b, p. 40).

Nesse sentido, as ações comunitárias, devido ao seu papel de divulgação e promoção de acesso à direitos, tem um importante papel na prevenção das potenciais situações de vulnerabilidade e riscos sociais aos quais a população usuária do CRAS está exposta (BRASIL, 2012b).

As ações particularizadas, por sua vez, são consideradas como o atendimento particularizado a uma família ou um de seus membros, seja ele realizado no CRAS ou no domicílio da família. Esse atendimento visa conhecer a dinâmica familiar mais profundamente e deve buscar atingir as finalidades do PAIF. O Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, em seu volume II (BRASIL, 2012b), atenta que as ações particularizadas são diferentes do acompanhamento particularizado, visto que não preveem encontros periódicos.

Os encaminhamentos são ações que visam atingir o objetivo de promoção ao acesso aos direitos e à conquista da cidadania, através de ações como orientações e direcionamento das famílias, ou algum de seus membros a outros setores. Nesse sentido, pressupõem que contatos prévios e posteriores sejam realizados entre a equipe do CRAS e os demais serviços da rede socioassistencial e redes de atendimento ao sujeitos sejam realizados para realizar a efetivação do encaminhamento e garantir o retorno da informação (BRASIL, 2012b).

São identificados dois tipos de encaminhamentos do PAIF: a) os encaminhamentos para a rede socioassistencial do SUAS e b) os encaminhamentos para a rede setorial de políticas públicas. Para que tenham efetividade, faz-se necessário que os órgãos gestores responsáveis pelas políticas estabeleçam fluxos e protocolos de atendimento que garantam que as famílias encaminhadas pelo PAIF tenham o atendimento garantido, visando assim, assegurar a proteção do Estado e garantindo o acesso aos direitos (BRASIL, 2012b). Assim, sua efetividade depende das diretrizes traçadas pelo órgão gestor da Política de Assistência Social e da capacidade de gestão e operacionalização local do CRAS em estabelecer os fluxos e os encaminhamentos no âmbito do SUAS. Em relação às demais políticas

setoriais, há a necessidade de promoção da intersetorialidade local, realizada pelos órgãos gestores do município visando a criação de fluxos de informação e encaminhamentos entre as diversas políticas. Essa articulação dos gestores tanto dentro do SUAS quanto com outras políticas setoriais tem como foco materializar assistência social como direito e garantir o atendimento das famílias pelos serviços aos quais foram direcionadas. Assim, visa superar as ações assistencialistas e garantir o acesso aos direitos dos cidadãos (BRASIL, 2012b).

Os encaminhamentos dentro da rede socioassistencial do SUAS, podem ser realizados para os demais serviços, programas e projetos tanto no âmbito da Proteção Social Básica, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, complementar ao PAIF, quanto para as ações do âmbito da Proteção Social Básica e aos benefícios assistenciais como o Benefício de Prestação Continuada, benefícios eventuais, transferência de renda entre outras ações do SUAS. Os encaminhamentos para a rede setorial das políticas públicas, além da construção dos fluxos e da articulação da rede, já mencionados, pressupõe também que os técnicos do PAIF conheçam as atividades e o escopo de atendimento de tais políticas de forma a “não frustrar as expectativas das famílias e desperdiçar seu tempo” (BRASIL, 2012b, p. 48).

A busca ativa constitui outra atividade do PAIF a ser realizada. Em suas Orientações Técnicas, vol.II, a “divulgação dos serviços ofertados nos CRAS em variadas mídias; envio de correspondência às famílias, convidando-as para uma primeira acolhida no CRAS; divulgação de listas em locais estratégicos, ou ainda contando com apoio de outras unidades e políticas públicas.” (BRASIL, 2012b, p. 38-39) são apontadas como estratégias que, para além da visita domiciliar, devem ser utilizadas para se alcançar as famílias público-alvo do serviço.

Nos Cadernos de Orientações do PAIF, volume I e II, são ressaltadas também as ações que não competem ao PAIF realizar, visto que não correspondem às seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social. Dentre elas destaca-se as ações de caráter terapêutico como ações psicodiagnósticas, psicopedagógicas e psicoterapêuticas; as terapias alternativas, terapias holísticas; ações na área da saúde, na área escolar e na área de geração de renda, bem como quaisquer outras ações que não estejam vinculadas às atribuições do PAIF (BRASIL, 2012a)



Quanto às ações do PAIF, o Caderno de Orientações Técnicas, vol. II (BRASIL, 2012b), diferencia atendimento familiar e acompanhamento familiar no âmbito do serviço. Por atendimento às famílias, ou a algum de seus membros, entende-se “uma ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território” (BRASIL, 2012b, p.54). Essa resposta pode ser dada sob a forma de acolhida, ações particularizadas, ações comunitárias, oficinas com famílias e/ou encaminhamentos. Já o acompanhamento familiar, por sua vez

consiste em um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar - com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas (BRASIL, 2012b, p. 55)

Assim, o acompanhamento é destinado às famílias que apresentam situações de vulnerabilidades que requerem maior proteção da assistência social, visto seu potencial em se tornar situações de violação de direitos. Nesse sentido, há que se estar mais próximo dessas famílias, por meio de uma atenção diferenciada, visando ampliar sua capacidade protetiva e o acesso aos direitos sociais (BRASIL, 2012b)

Tanto o atendimento, quanto o acompanhamento familiar são ações que podem ser realizadas de forma particularizada ou grupal, dependendo da demanda das famílias e das situações a serem trabalhadas.

Outra ação a ser realizada diz respeito à organização gerencial do trabalho social com famílias do PAIF. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas, vol. II (BRASIL, 2012b), a materialização do caráter preventivo, protetivo e proativo do PAIF requer a operacionalização de ações de cunho organizativo-operacional. Tais ações são compreendidas como as atividades contínuas de direção, planejamento, organização, monitoramento e avaliação de todas as atividades do PAIF como objetivo de gerar informações sobre a execução e a qualidade do serviço. Cabe ao coordenador do CRAS a responsabilidade sobre a organização gerencial do PAIF. Essa organização deve estar baseada em informações e dados sistemáticos sobre o

território, fornecidos pela busca ativa da equipe do PAIF, bem como pelo repasse de informações da vigilância socioassistencial do município.

Compreendendo o Trabalho Social com Famílias como um conjunto de procedimentos com base em conhecimento teórico-metodológico, o Caderno de Orientações Técnicas, vol. II (BRASIL, 2012b), discute que a abordagem metodológica é fundamental para a operacionalização das ações do Serviço. O documento apresenta a metodologia problematizadora de Paulo Freire e a pesquisa-ação como duas sugestões de metodologias a serem utilizadas nas ações do PAIF. No entanto, ressalta que a adoção dessas metodologias demanda ainda adaptações e modificações conforme as peculiaridades de cada território e os objetivos do Serviço.

#### 5.1.2.2.2 Função do Estado frente às famílias

Pautando-se na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. II, considera que todos têm direito à uma família cujos vínculos devem ser protegidos pelo Estado e ressalta que a função protetiva da família deve ser considerada em um contexto mais amplo e incluir também o Estado e a sociedade, proporcionando assim, uma coletivização dessa responsabilidade (BRASIL, 2012b). Além da Carta Magna, a Lei Orgânica da Assistência Social, entre outras legislações embasaram a noção de que a esfera estatal deve elaborar estratégias de atendimento às famílias que estão em situação de enfraquecimento de seus vínculos, visando garantir as possibilidades de preservação e evitar sua ruptura, bem como reconhecem a responsabilidade do Estado e garantem a oferta de serviços e benefícios destinados à proteção das famílias. O Estado ao assumir a responsabilidade de proteção à família, tem como objetivo colaborar para o alcance de uma melhor qualidade de vida e de desenvolvimento humano.

Dessa forma, percebe-se um avanço das políticas sociais, pois ao destinar ações, por meio de um rol de serviços, para apoiar as famílias em sua função de proteção, reconhece também a responsabilidade estatal de proteção às famílias. Ressalta-se que “reconhecer a função protetiva não significa responsabilizar as

famílias pela resposta às vulnerabilidades vivenciadas, ao contrário, é reconhecer que as famílias, para exercer a função protetiva, demandam responsabilidade estatal.” (BRASIL, 2012a, p. 48).

O PAIF, por se constituir como um dos principais serviços que compõem a rede de proteção social da assistência social, concretiza a presença e a responsabilidade do poder público ao reafirmar a perspectiva dos direitos sociais. A Portaria 78/2004, ao estabelecer as diretrizes e normas para implantação do Programa de Atendimento Integral à Família, estabelece que o Programa visa “contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social, como política pública, garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social (...)” (BRASIL, 2004). Sobre o financiamento do Programa estabelece que o Governo Federal, em conjunto com os Estados, Municípios e Distrito Federal serão os responsáveis pelo cofinanciamento, assumindo assim a universalidade e a gratuidade de atendimento, bem como a primazia da responsabilidade do Estado na condução dos serviços de assistência social, conforme previsto na Política de Assistência Social.

O Estado, assume, ao implementar o PAIF a superação dos programas fragmentados e individualizadores realizados pela assistência social até o presente momento, visando garantir a convivência familiar e comunitária, contribuir para a emancipação dos sujeitos, através da construção da autonomia e da formação cidadã, ao adotar a família como a unidade de atenção das ações. Nesse sentido, o PAIF, enquanto um serviço ofertado exclusivamente pelo Estado, caracteriza a presença e responsabilidade do poder público em apoiar e proteger as famílias em sua função de socialização e proteção de seus membros.

Dessa forma, o PAIF é considerado um serviço estratégico para a política de assistência social, pois “consolida a matricialidade sociofamiliar do SUAS no território de abrangência do CRAS, por meio da sua articulação com todos os serviços de proteção social básica desenvolvidos no CRAS ou no seu território de abrangência.” (BRASIL, 2012a, p. 26). Outra função estratégica do PAIF diz respeito à sua função de “contribuir para a integração dos serviços socioassistenciais, programas de transferência de renda e benefícios assistenciais, potencializando o

impacto das ações da assistência social para as famílias, nos territórios dos CRAS.” (BRASIL, 2012a, p. 27).

Assim, o trabalho social com famílias do PAIF, visa ampliar as condições materiais e as possibilidades de convívio, educação e proteção social no âmbito familiar, visando fortalecer as famílias como protagonistas sociais. Para que o PAIF ofereça proteção e atenção integral às famílias deve ser estruturada uma articulação pelo órgão gestor municipal da política de assistência social com os serviços de forma que atuem em rede intersetorial

(...) destaca-se o trabalho em rede e articulação com as demais políticas setoriais para garantir a segurança de renda, o convívio familiar e comunitário, e com vistas a agregar condições e valores necessários à autonomia desses indivíduos, conforme preconiza a PNAS e a NOB/SUAS. (BRASIL, 2012a, p. 39).

Essa articulação se faz necessária para que seja viabilizado o efetivo acesso da população aos seus direitos.

Ao eleger a família como eixo central da Política de Assistência Social, o Estado assume a responsabilidade, de conduzir o trabalho social com famílias, “(...) requer profissionais qualificados, aptos a compreender a realidade dada e construir conhecimento, com os quais questionam as estruturas sociais injustas, elaborando estratégias para modificá-las.(...)” (BRASIL, 2012a, p. 13). Nesse sentido, a atitude dos profissionais deve expressar o dever do Estado de proteger as famílias e garantir seu acesso aos serviços. Assegura, dessa forma, juntamente com os municípios, a efetivação desse trabalho através dos recursos materiais e humanos.

#### 5.1.2.2.3 Direitos assegurados pelo PAIF

O PAIF enquanto um serviço da Proteção Social Básica, contribui para consolidar o direito da família à proteção estatal, à concretização dos direitos sociais e de cidadania, bem como o apoio no acesso às outras políticas e na prevenção da violação dos direitos. Ao promover o acesso aos serviços socioassistenciais e

setoriais, o PAIF cumpre a diretriz de proteção e atendimento integral às famílias (Brasil, 2012a).

Ao se tornar um serviço, de caráter continuado, o PAIF consolida o direito da família à proteção estatal, bem como concretiza a matricialidade sociofamiliar da política de assistência social, no âmbito da proteção social básica, dentro do território. Assim, o PAIF assume o caráter de concretizador dos direitos sociais (BRASIL, 2012a).

As seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social dizem respeito à acolhida, ao convívio familiar e comunitário, à renda, ao desenvolvimento da autonomia e à sobrevivência a riscos circunstanciais. O PAIF, enquanto um serviço dessa política, que deve expressar a garantia das seguranças afiançadas, centra-se nas seguranças de acolhida, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia (BRASIL, 2012b).

Por segurança de acolhida entende-se o direito das famílias e seus membros ao atendimento em ambiente acolhedor e privativo, à escuta profissional qualificada e apta a acolher suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades, bem como às orientações, informações e aos encaminhamentos sobre direitos, serviços socioassistenciais e setoriais, bem como encaminhamentos aos serviços, com o objetivo de aumentar o acesso aos benefícios socioassistenciais, aos programas de transferência de renda e aos demais direitos sociais, civis e políticos (BRASIL, 2012b).

A segurança de convívio familiar e comunitário, refere-se ao direito das famílias e seus membros a atendimentos e/ou acompanhamentos que os apoiem na superação de situações de vulnerabilidade e isolamento social, ou enfraquecimento dos vínculos familiares. Assim, busca contribuir para o estabelecimento e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, ampliar a capacidade protetiva e auxiliar na superação das fragilidades sociais, e oferecer acesso aos serviços de qualidade, conforme as demandas das famílias (BRASIL, 2012b).

A segurança de desenvolvimento de autonomia compreende o direito a atendimento e/ou acompanhamento que vise potencializar a capacidade das famílias e seus membros de identificar as vulnerabilidades a que estão expostas, bem como potencializar suas próprias escolhas com base em seus valores, crenças e

necessidades dos indivíduos. O desenvolvimento dessa autonomia é possibilitado por meio de ações de incentivo à participação popular, da identificação e fortalecimento das potencialidades e habilidades, por meio da promoção do acesso aos direitos, em especial à saúde, à educação, à documentação civil, à geração de trabalho, emprego e renda. Assim, essa segurança visa possibilitar aos sujeitos

- Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social;
- Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social;
- Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade;
- Vivenciar experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural;
- Ter reduzido o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF);
- Ter acesso a documentação civil;
- Ter acesso a experiências de fortalecimento e extensão da cidadania;
- Ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo.” (BRASIL, 2009, p. 8)

Além das seguranças acima citadas, os benefícios eventuais, ainda se constituem outro direito assegurado pelo PAIF, visto que integram as garantias do SUAS, no que diz respeito aos princípios de cidadania e de direitos sociais e humanos.

## 5.2 O PAIF do cotidiano dos serviços de Proteção Social Básica: O que os profissionais tem a nos dizer?

Visando compreender como o PAIF se efetiva nas práticas dos profissionais técnicos da Proteção Social Básica, realizou-se entrevista com os profissionais de nível superior atuantes nos CRAS do município de Nova Lima/MG. Foram entrevistados 15 profissionais, com idade entre 30 e 53 anos sendo a maioria mulheres (86%). Quanto à formação foram 7 assistentes sociais, 5 psicólogos e 2 pedagogos e o tempo de formação variou entre 7 à 20 anos de formados. Sobre a

experiência em CRAS 80% dos entrevistados não tinham experiência prévia de trabalho em CRAS e o tempo de atuação no PAIF variou entre 5 meses à 13 anos.

Todos os profissionais entrevistados eram servidores públicos municipais, aprovados em concurso público, conforme especificado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) (BRASIL, 2001). As posses nos cargos aconteceram entre os anos de 2011 e 2014. A carga horária de todos os profissionais técnicos de nível superior atuantes na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Município de Nova Lima (SEMDS/PNL) é de 20 horas semanais. Visando atender o disposto na NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2001), que dispõe a equipe mínima de trabalho de 4 técnicos de nível superior, com carga horária de 40 horas semanais, os CRAS de Nova Lima, apresentam duas equipes, uma no período matutino e outra no vespertino. Durante o período de realização das entrevistas, devido à mudança na gestão do município as equipes estavam passando por processo de mudanças em seu quadro de pessoal, pois em alguns CRAS havia déficit de profissionais para atender a composição de equipe mínima especificada pela NOB-RH/SUAS.

Visando construir um diálogo entre o que está posto nos documentos oficiais sobre o PAIF e o que os profissionais técnicos de nível superior nos apontam de seu cotidiano na realização do Serviço, optou-se por utilizar as mesmas categorias e subcategorias utilizadas na análise documental. Nesse sentido tem-se 2 grandes categorias: A família usuária do CRAS e a relação do Estado com a família. Na categoria “A família usuária do CRAS” tem-se como subcategorias: o conceito de família dos profissionais; a função da família e; o contexto das famílias usuárias do Serviço. A categoria “Relação do Estado X Família” apresenta as subcategorias: a função do Estado; as atividades realizadas e; os direitos assegurados.

## 5.2.1 A família usuária do CRAS

### 5.2.1.1 O conceito de família dos profissionais

Os profissionais apresentaram um conceito de família para além da família tradicional burguesa, composta por mãe, pai e filhos. Ressaltam que já possuíam esse conceito ampliado seja por vivência, ou por ter estudado as diversas configurações familiares durante a graduação. Em seu conceito abrangente apontam para as mais diversas configurações familiares: “Conceito de família é um grupo unido por laços sangue ou de... as vezes pode não ser laços de sangue mas são laços afetivos, pessoas que vivem no mesmo local em geral, né? (...)” (E12);

(...) eu nunca tive uma visão assim, de família, assim e assado, até porque eu também não tenho uma família (risos) dessa formatada assim e eu sempre achei que família é quem, quem tá próximo mesmo e não questão consanguínea assim. (E6)

(...) engraçado assim essa coisa da concepção de família é... é uma coisa que a gente estuda, né? Então...eu acho que a gente tem, tem essa direção no estudo assim, tipo assim, como eu tinha falado em relação a questão do coletivo de ser uma coisa mais difícil dentro da psicologia, eu acho que o olhar pra família ele existe e pra essa família formada de múltiplas formas, famílias de um indivíduo, família de mil indivíduos, famílias monoparentais, é... que as pessoas responsáveis são aposentados que é formado por casais homoafetivos e enfim, essa pluralidade assim eu acho que de alguma forma já era uma coisa que tinha uma presença em mim assim, é... (E7)

Pra mim são todas as pessoas que residem no mesmo, no mesmo... na mesma residência, né? Na mesma... naquele ambiente familiar independente do vínculo, do parentesco.(...) na verdade eu falei a questão de tá dentro da mesma casa, mas também aqui a gente percebe que nem sempre o fato de tá na mesma casa constitui uma família assim. Eu já vi mais de uma família dentro da mesma residência assim. Então fica muito a cargo das vezes do que a pessoa traz, né? (E9)

Alguns apontam o conceito de família conforme especificado no Cadastro Único, em que se considera família as pessoas que residem no mesmo endereço: “Olha tá muito ligado ao número de pessoas que moram no mesmo endereço né? O cadastro feito em função disso, as pessoas que moram naquela casa naquele endereço e atende-se aquela família daquele endereço.” (E13);

(...) família pra mim não precisa ser de sangue, né? Hoje o que a gente trabalha como família é basicamente quem mora, quem convive sobre o mesmo teto, as vezes não divide despesas, não contribui em casa, com as coisas, mas convivem no mesmo teto, então pra mim é família, mesmo que não seja de sangue... e tem a família extensa, né? Que às vezes mora no mesmo lote, às vezes mora em outro endereço, mas também é um suporte pra pessoa, às vezes também não é de sangue, mas é considerado como família. E10



Tendo em vista que um dos CRAS do município está em uma área com grande presença de migrantes de outros estados, principalmente da Bahia, que vem para a capital em busca de melhores condições de trabalho e qualidade de vida e se instalam em Nova Lima por sua proximidade de fácil acesso à Belo Horizonte, a composição familiar dessas famílias migrantes, em Nova Lima, está constantemente sendo modificada: “(...) tem um elemento lá da Bahia, depois o outro vai embora, aí vem um outro de lá para cá. Então assim a composição da família está mudando. Então a composição familiar é tudo muito instável, aqui então... (E1);

E aqui especificamente, aqui no Jardim Canadá, a grande maioria, eu acho até que uns, 60, 70 % das famílias elas vem do Nordeste, elas vem de outros lugares. Vem por uma questão de emprego, e aí geralmente vem um membro da família primeiro como eles conseguem ganhar muito bem, em vista do salário que é pago no nordeste, aí eles acabam empolgando e trazendo o resto das famílias. Aí vem outros irmãos, vem os sobrinhos, então tem muito disso aqui, da família muito misturada, incompleta, uma parte aqui e a outra no nordeste e de amigos que acabam as vezes vindo juntos e que acabam formando um outro núcleo familiar aqui, então aqui tem uma diversidade muito grande de tipos de família. (E2).

Os profissionais também apontam para a diferenciação do conceito de família nos diferentes âmbitos de atendimento à população. Assim ressaltam que o conceito de família aceito pela assistência social se diferencia do conceito de família presente no âmbito jurídico e na saúde:

(...) na assistência o conceito o família é um pouco diferenciado, né? Da... do que a gente vê no judiciário, no jurídico mesmo, nuclear, a família nuclear, pai, mãe e filho... então a gente já se familiariza com esse termo de família. Com o CRAS, com o PAIF fica mais evidente, né? Que não é pai e mãe e filhos, né? Tem a família... eu esqueci o termo agora, que a mãe, a mulher com os filhos, o... monoparental, né? (...) o pai com os filhos, né? Muito mais a mulher com os filhos, né? Avós muito participativos, é... parentes de outro, de... família extensa participando ali, morando e aí sai e volta e muda muito a constituição familiar, né? O grupo familiar. E5

(...) olha eu trabalhei pouco tempo na saúde, (...) talvez se eu trabalhasse em outro lugar eu não teria essa concepção. Não sei, mas o conceito vem mudando muito, né? (...) Então talvez se eu tivesse na saúde, eu não sei como que eles lidam com essas mudanças, talvez eu teria um outro olhar. E10

O conceito ampliado de família, expresso pelos profissionais a partir de suas práticas, se estende também para a comunidade em que o núcleo familiar está inserido, sendo este também uma nova configuração da família:

Então assim, acaba que a noção de família, ela é... ela vai se... como é que fala? se emaranhando, vai tecendo junto com a de comunidade. Por que aí aquela pessoa, as vezes, a família extensa dela já faz parte desse suporte da comunidade, às vezes a comunidade vira família, né? Aqui que a gente atende muitas pessoas que... que vem de outros estados, que vem de outras cidades então acontece muito isso que a pessoa que consegue ficar aqui ou elas tem familiares que dão esse apoio, que puxaram que trouxeram ela pra cá, ou então tem redes assim de amigos, de pessoas que eram da cidade que, que passam a fortalecer mesmo, né? esses laços e, e... ajudam a pessoa aquela nova família que tá chegando a se estabelecer, né? (E13)

(...) eu acho que existe uma diferença não em termos de concepção, mas em termos de vivência assim, quando você percebe que a família daquela pessoa é o vizinho dela, quando você percebe que a família daquela pessoa é... é, sei lá, uma... uma amiga que mora longe, mas que ela pode contar, é... e de como muitas vezes assim dá uma, uma luz pro atendimento (...) (E7)

Ressaltam que a partir da realização do trabalho no CRAS houve uma aproximação com essas diversas constituições familiares a partir da realidade das famílias atendidas: "(...) à medida que a gente tem esse contato com as famílias, um maior contato você vai vendo novas possibilidades de arranjo, né?" (E15);

Eu acho que o conceito que eu tinha já era abrangente, né? Mas na vivência que a gente tem, vê assim outras possibilidades, né? que não tem assim na proximidade cotidiana mesmo nossa, que eu acho que eu reconheceria, mas que eu tive mais conhecimento a partir do momento que eu comecei a lidar com o público assim (...) (E6)

(...) a minha concepção é de que você trabalha com aquela família que existe, então assim com aquilo que a pessoa considera que é a família, né? É... e muitas vezes é a família de sangue e tal... as vezes é uma família mais dentro do formato clássico e muitas vezes não é, né? Então assim é interessante que a gente atende famílias que... vão colocar assim, famílias extensas, né? Então você atende uma casa ali, uma família que tá ali, que tem a avó e tal e você sabe que ela tem 5 filhos e você atende 4 dos filhos dela que tem outras famílias e isso é interessante por que a gente vê a cultura daquela famílias mesmo, sabe? Como às vezes vai se reproduzindo numa casa, na outra casa, a gente consegue ver como as vezes as pessoas consegue romper com determinadas coisas, mas a gente vê muito assim a influência mesmo desse núcleo familiar, lá. E é interessante assim, por que

a gente vai vendo às vezes, você conhece, você atende uma pessoa que ela tem o apoio lá de uma tia, né? E você conhece a história da tia, até dá pra entender como é que funciona isso, né? Que tem um conflito com o pai, mas se dá bem com a tia, aquelas pessoas que dão suporte pras outras, né? (E3)

Os profissionais também apontam que compreender e aceitar as diversas configurações familiares constitui um fator facilitador para o desenvolvimento do trabalho com os núcleos familiares existentes no território:

(...) eu acho que mais do que mudar o conceito de família é questão de aceitar esses vários modelos de família que eu acho que eles já existiam, embora o que era contemplado assim oficial era a questão dos laços, né? papai, mamãe e filhinho, aqueles laços e tal. Mas todas as outras já existiam, a questão era como lidar com isso e assim (...) mas eu acho que eu não tenho dificuldade assim pra lidar, eu acho que o trabalhar traz pra gente uma gama de formas de trabalhar, de pontuar e talvez até de colocar pro outro isso. Que eu acho que dependendo de como você aceita e você lida com isso é lógico que as consequências vem no seu trabalho do dia-a-dia, entendeu? Eu acho que quanto maior a aceitação dos vários tipos de constituição familiar e tudo independente da consanguínea fica mais fácil de você desenvolver seu trabalho. (E4)

(...) porque pro acompanhamento da família, pros processos que a gente vai atravessando com a família, porque às vezes a situação fica tão, é... tipo assim, tão fechada que você não consegue ver abertura, você não consegue ver potencialidade, e aí de repente aparece uma pessoa e você passa, tipo assim: "Será que eu consigo conversar com essa pessoa? Será que eu consigo..." e aí com isso você consegue ver um suporte, você consegue ver uma coisa, você consegue ver uma possibilidade daquela família pelo menos tentar, né? Conseguir aí já é outro movimento E7

#### 5.2.1.2 A função da família

Os profissionais reconhecem a família como a instituição principal para a socialização dos sujeitos: "A família ela é a principal fonte, né? A principal fonte de socialização e proteção dos sujeitos, né? (...)" (E4).

Um dos profissionais aponta para o reconhecimento de que a família também pode ser um local de violação de direitos e desproteção ao indivíduo. Aponta que a forma como a família se estrutura em torno do transtorno mental de um sujeito, pode comprometer a vivência de todos os membros:

(...) há certas famílias que não tem conserto que a melhor saída é a dissolução da família, porque ela se baseia uma pessoa doente, pessoas perversas, por exemplo, psicopatas. Você tem família... essas famílias não tem cura não tem conserto(...) Nós entendíamos inicialmente uma moça, ela vinha aqui, tinha vinte e poucos anos, tinha emprego. Tava aqui vivendo aqui sozinha, tinha seu emprego. Pobre, mas tava vivendo a sua vidinha. Aí há uns dois anos atrás, de repente, o juiz de outro município manda para cá, para casa dela, para companhia dela, que não tinha a mínima condição. Uma irmã adolescente, o juiz manda vir morar com a irmã e proibindo a mãe de ter contato com adolescente. Até aí era bem pertinente, porque a mãe era perversa e a mãe acaba com as filhas. Bom, só que o juiz não perguntou se a irmã tinha condições nem nada, veio a menina. Veio tava vivendo aqui e tal. No início criou mil problemas porque era extremamente oposicionista. Não queria ir para escola de jeito nenhum, não sei o quê... criou muitos problemas para irmã. No final, acho que distante da mãe, ela começou a se ajeitar a se acalmar: passou a ir para escola... Quando foi daqui a pouco a mãe vem para cá e se instalou aqui e tá aqui até hoje. Agora as duas filhas estão mentalmente doente: todas as duas tomando remédio. A mãe paga o aluguel, a filha que vinha aqui antes não trabalha mais, não tem condição de trabalhar, foi demitida. Fala coisa com coisa e não trabalha mais. Já fala em ter um BPC e se aposentar. Tem vinte e poucos anos, ou seja, a vida dela não é mais a sua vida, não é mais viver a sua vida, é de virar doente, sente ser doente e a adolescente que tava começando a se ajeitar, que agora já é adulta, mudou completamente, tá tomando milhões de remédios psiquiátricos... as duas filhas estão tomando milhões de remédios psiquiátricos e é um caos as três. Chega aqui a mãe faz questão de entrar no atendimento. Ou seja, é uma família que o juiz lá do outro município já fez isso de separar a família: mandou a filha adolescente ir embora e proibiu a mãe de chegar perto. Agora aqui, aqui é outra comarca e a família já foi parar no juiz daqui, não sei porque foi parar lá no juízo tal, mas aqui o juiz não tomou esse tipo de decisão. (E1)

### 5.2.1.3 O contexto das famílias usuárias do Serviço

O contexto das famílias atendidas nos CRAS aponta as diversas configurações familiares presentes na sociedade brasileira, com maior incidência de famílias monoparentais vivenciando situações de vulnerabilidade econômica e social:

(...) é uma população de mais baixa renda. As famílias típicas são constituídas de uma... é uma família uniparental, em geral com 2, 3 filhos. Algumas famílias têm os dois pais. A condição de renda é bastante precária, em geral, as pessoas declaram renda de menos de um salário mínimo (...) (E15)

(...) tem uma renda muito baixa, as moradias são precárias dessas pessoas, as moradias tem uma condição horrível, outras são melhorzinhas... mas, o motivo principal, está relacionado à condição material mesmo... pouca renda as pessoas vem cá buscar benefício eventual e não sei o quê... os

casos de acompanhamento tem questões materiais envolvidas e às vezes outras questões (...) (E1)

Mais especificamente no CRAS localizado na regional Nordeste do município, por sua proximidade com as vias de acesso à outros estados brasileiros, há um grande número de migrantes, principalmente vindos da Bahia:

(...) a grande maioria, eu acho até que uns, 60, 70 % das famílias elas vem do Nordeste, elas vem de outros lugares. Vem por uma questão de emprego, e aí geralmente vem um membro da família primeiro, como eles conseguem ganhar muito bem, em vista do salário que é pago no nordeste, aí eles acabam empolgando e trazendo o resto das famílias. (E2)

## 5.2.2 Relação Estado X Família

### 5.2.2.1 Ações ofertadas para as famílias

Ao se considerar que as ações do PAIF devem ser desenvolvidas a partir do caráter preventivo, protetivo e proativo, conforme previsto nos documentos que embasam o serviço, os profissionais técnicos de nível superior fizeram uma avaliação do caráter de suas ações. Sobre as ações protetivas, os técnicos avaliam que as ações realizadas no CRAS tem mais esse viés:

(...) até que protetivo, eu acho que a gente tem mais esse caráter assim, de... de proteger essas famílias. Sempre que a gente se atenta pra uma família que tá numa situação, quando a gente acessa a família, eu acho que a gente consegue exercer essa função protetiva minimamente, mas o que que acho que falta mais é o preventivo e o proativo. (E9)

Em relação às ações com caráter proativo, os profissionais apontam para a necessidade do CRAS estar mais próximo da comunidade, realizando mais ações comunitárias: "(...) proativo... eu acho que teria que a gente tá mais dentro da comunidade, isso que eu falei, fazer mais eventos, ter mais esse braço de grupos, né? Ter mais essas ações comunitárias assim" (E9).

Já em relação às ações de caráter preventivo, percebe-se que há muita dificuldade em sua realização, visto que ao adentrar no território, muitas situações já estavam colocadas: "Eu acho que a gente trabalha muito pouco na prevenção, né?"

Acho que a gente tá tratando um problema já existente muito mais do que prevenindo a formação de problemas, né?” (E6); “(...) eu acho que tá mais apaga fogo, né? a gente fica muito pouco na prevenção, muito na muito mais na ação do corretivo assim, socorrendo as coisas que acontecem assim (...)” (E14);

(...) preventivas pouca muito pouca força preventiva, não identifica o... muita coisa é como eu já te falei lá atrás, essa questão de prevenção ela sempre acaba perdendo, como já tem alguma situação instaurada, naquela leva do escuro aqui ela acaba perdendo, tem um acompanhamento, você vai ter que fazer. Mas eu acho que a gente precisa avançar na questão da prevenção mesmo. (E4)

Dentre as dificuldades de se realizar ações de prevenção com as famílias, os profissionais apontam que a inserção do serviço no território foi realizada com várias situações já instauradas. Nesse sentido, em sua grande maioria, as famílias usuárias do CRAS já vivenciaram e/ou vivenciam alguma situação de vulnerabilidade e/ou risco social:

(...) na prática não acontece, né? Isso eu posso falar tranquilamente porque normalmente as famílias, são raras as famílias que a gente chega... até por que, não acontece no meu ponto de vista por que assim, as famílias já tão aí, tão vivendo o território tá vivo, né? A gente chega num dado momento, as famílias já estão com os direitos violados, já estão com as situações instaladas assim. Agora eu, a gente não... pra mim a gente não consegue antever os problemas assim (...) (E9)

Para que as ações do CRAS possam se constituir com esse caráter preventivo, protetivo e proativo, os profissionais apontam para o trabalho com a rede setorial e intersetorial, visando conhecer o território e assim compreender e desenvolver as ações que precisam ser desenvolvidas para que se realize o trabalho preventivamente:

E trabalhando de forma intersetorial depois que já estabelece a situação assim e aí também tem a questão da gente, se a gente tivesse mais possibilidade de fazer o conhecimento do território, a gente trabalharia preventivamente, mas hoje eu vejo que a gente tá remediando situações eminentes, né? (E6)

Apesar das dificuldades encontradas para se realizar ações preventivas, protetivas e proativas, alguns profissionais apontam que, minimamente essas ações tem sido realizadas no dia-a-dia do PAIF, seja em nível individual e/ou coletivo:

(...) eu acho assim que tem algumas iniciativas no sentido tanto da prevenção, quanto da proação assim, né? Então quando a gente pensa, por exemplo, que nesses espaços do grupo de mulheres, de novo eu acho que a gente retorna nesses espaços de lógica mais coletiva, pro café com papo, tipo por exemplo, pro que a gente ainda não começou efetivamente, mas que a gente tá na parte de articulação, pra oficina de hortas comunitárias, eu acho que esses espaços tem esse potencial de prevenção e de promoção. Eventualmente num acompanhamento a gente consegue identificar algumas situações e, tipo assim, atuar e intervir antes que ela se efetive, né? Antes que ela se torne, tipo assim, que o risco se efetive mesmo, né? (...)Então eu acho que assim, a gente consegue, mas é quase assim, é ali, tá no limiar, o risco vai acontecer e aí... eu acho que às vezes também consegue identificar alguma coisa antes, mas muitas vezes é isso assim, eu acho que assim, tá no limiar a coisa tá pra acontecer a qualquer momento e aí é tipo assim é uma ação que acaba sendo atropelada que aí a gente tem pouco tempo pra agir, tem pouco tempo pra intervir e aí a gente depois, quantas vezes já sai de atendimento, já sai de atendimento de demanda espontânea, seja de encaminhamento da rede, seja de acompanhamento, eu falei assim: "Nossa gente..." tipo eu atropeliei essa família, sabe? Mas por conta dessa ânsia de tempo, tipo assim, é uma situação que é urgente que é emergente, então tipo assim eu acho que o nosso trabalho ele é muito caracterizado por essa lógica do que é urgente, do que é emergente e que não é nessa, assim, pela, pela tipificação da política não é o que é pro CRAS atender, mas eu acho que é o que a gente atende de forma predominante, embora a gente tenha pensado e tentado criar espaços e limitações também, né? (E7)

Uma vez que a prevenção tem sido minimamente realizada e o trabalho dos profissionais tem sido muito mais no sentido de atender situações de urgência e emergência dos riscos e vulnerabilidades e em algumas vezes até violações de direitos já instauradas, alguns entrevistados questionam até mesmo se não seria necessário um serviço e/ou equipamento que atuasse de forma intermediária entre o CRAS e o CREAS, visando atender esses casos, para que o trabalho do CRAS pudesse realizar as atividades de prevenção: “Às vezes eu fico até pensando se teria que ter uma coisa intermediária entre o CRAS e o CREAS, entendeu? Um meio termo, porque às vezes, a gente fica muito no limite assim, já chegando a CREAS, entendeu?” (E4).

Como intervenções que podem promover o caráter preventivo, protetivo e proativo, os profissionais apontam que seria necessário que a equipe técnica do CRAS estivesse mais próximo da população e das lideranças comunitárias:

(...) a gente tinha que tá mais fora do CRAS, mais próximo da população, mais próximo da comunidade pra atuar de forma mais preventiva, sabe? E ter mais apoio também, ter mais pessoas, que aí eu não sei se seriam as lideranças, pessoas que exercem o papel de liderança pra nos apoiar nesse sentido, né? Por exemplo a gente tem aqui uma pessoa que é mais liderança e vem falar: "Olha tem tal família que tá passando por esse situação" então eu acho que agente precisava ter mais esse apoio dentro da comunidade assim, então o caráter preventivo, muitas vezes, ele, ele se perde assim (...) (E9)

Tendo em vista que a realização dessas ações pressupõe o conhecimento do território, suas vulnerabilidades e potencialidades, percebe-se nas falas dos entrevistados a importância da gestão desse território para o desenvolvimento do Serviço e o alcance dos objetivos do PAIF:

(...) a gestão do território também extremamente importante, que aí as outras políticas, os outros setores se reúne, né? pra discutir as falhas que é uma das possibilidades de melhorar a rede. (E5)

Na verdade impacta muito, porque um dos objetivos também do serviço é a gestão territorial, que é o objetivo do CRAS, que é meta pra ser realizado, mas efetivamente a gente conhece ainda muito pouco nosso território, não tem essa, essa gestão territorial ela ainda é muito frágil, a gente enquanto rede precisa se conhecer melhor, precisa efetivar mais os encaminhamentos que são feitos daqui, ou mesmo outros lugares que ainda há várias questões que fragiliza a política. (E8)

Vários são os fatores apontados pelos técnicos que influencia na falta de conhecimento do território, dentre eles foi-se elencado: o fato da política ser recente; a extensão do território; a falta de materialidade para a realização do conhecimento do território; a dificuldade de comunicação e estabelecimento de fluxos de atendimento e encaminhamentos para outros setores, o perfil dos profissionais:

E aqui a gente, eu acho que a gente não conhece o território, eu acho não, eu tenho certeza, a gente não conhece o território assim pra poder falar desse território com um a propriedade a gente não circula, a gente ainda tá muito incipiente, a gente tá começando a querer desenvolver ações fora do nosso... desse lugarzinho aqui que o CRAS tá instalado, entendeu? Eu acho que a gente parte, começa pelo problema do território ser enorme, apesar dele referenciar 5 mil famílias é uma extensão territorial muito grande, então eu acho que isso dificulta muito, dificulta a questão do, de... de carro, que a gente não tem muito assim e eu acho que tem uma coisa, isso eu trago comigo antes da assistência assim que é do perfil do técnico, dos funcionários assim, né? Tem muito essa questão de... do profissional de



nível superior ter um perfil, muitos profissionais tem um perfil muito... de ficar dentro do equipamento esperando a população chegar assim, né? Tanto que a gente vê pouquíssimos, na minha experiência aqui, você pouquíssimos profissionais como ação, como iniciativa: "Ah, não vou fazer uma visita, é aqui do lado, eu vou a pé. Vou fazer uma distribuição de panfleto a pé." são pouquíssimos profissionais que tem essa, essa iniciativa digamos assim e eu acho que isso prejudica muito o... o conhecimento do território assim, porque mesmo que a gente tivesse um carro aqui 24h é muito diferente você entrar dentro do carro e parar na porta da família e entrar dentro do carro e voltar pro CRAS, do que você caminhar... não to falando que a gente tem que fazer longas caminhadas, mas assim, você circular a pé por esse território, porque a pé você vivencia de uma certa forma a dinâmica, você sabe que ali naquela esquina tem sempre uma boca, então o dia que você passa e a boca tem um movimento diferente, você percebe, você sabe que em determinado ponto, é um ponto de prostituição, então você, você percebe essas coisas (...) (E9)

Aquela questão de sair mesmo pra olhar o território para além dos casos que procurou o CRAS pra atendimento, que procurou a saúde pra atendimento, ou que houve uma denúncia de não sei o quê? Eu acho que isso não tá acontecendo não. (...) 'Conhecer o território: vocês saem mesmo? Param na esquina lá e dá uma olhada, conversa com um, conversa com outro e senta pra estudar aquilo, pra ver? E aí pega o diagnóstico junto, vê se aquilo tá batendo com o diagnóstico? O serviço tá cobrindo não tá cobrindo?' Eu não acho que a gente tem isso não. Eu não acho não, eu tenho certeza que a gente não tem isso. (E4)

Até então a gente tinha poucos recursos humanos e isso dificultava, o nosso território por ele ser grande também, dificulta de nós sairmos e... vamos supor, trabalhamos aqui meio horário, então não tem como eu ir fazer uma visita, ou uma atividade coletiva que seja, num bairro distante a pé e essa falta de transporte, as vezes tem até transporte que poderia ser disponibilizado pra gente, mas a gente não tem retorno e isso atrapalha não só da gente não ir, mas da gente programar o que pode ser feito em outros locais. Isso dificulta o nosso trabalho preventivo e a nossa forma de chegar às famílias, porque o nosso território é grande. Mas eu percebo que as vezes até você vai numa reunião fora assim, pessoas que moram bem pertinho do CRAS não conhecem, ou as vezes passam pela frente, mas não sabe o que que é o CRAS. Então a gente falha muito nesse sentido. Talvez com essa mudança agora, com a equipe maior, mas eu acho que de qualquer forma, se a gente continuar sem infraestrutura física, financeira, transporte a gente vai continuar com essa dificuldade de acessar as famílias, que eu não vejo assim uma outra forma de... de chegar nas famílias sem ser indo até elas, muitas vezes (E10)

No entanto, apesar de todas essas dificuldades, os CRAS tem tentado uma articulação com as entidades que fazem parte de seu território por meio de grupos de trabalho intersetorial (GT). Os encontros nesse grupo são realizados através de reuniões com representantes da rede de serviços para discussão das questões referentes aos territórios. Apesar de ser um passo importante para o conhecimento dos demais serviços tanto da rede socioassistencial, quanto intersetorial, os

profissionais apontam algumas falhas nesse tipo de conhecimento do território, como única fonte de dados:

Aqui eu vejo uma fala assim da questão intersetorial, mas eu acho que ainda tá muito focada nessa questão dessa reunião e do que os atores trazem pra essa reunião. Não de que o CRAS sai com os olhos dele pra fazer e o resto a gente é chamado geralmente de dados de atendimento. (E4)

(...) a gente não consegue fazer o... pelo menos na minha opinião, a gestão do território com as famílias, de ver: "Olha quais são as maiores necessidades dessas famílias? Como essas famílias conseguem enfrentar isso? (E2)

Considerando as atividades elencadas pelo Caderno de Orientações Técnicas, vol. II (BRASIL, 2012b), que envolvem, as ações de acolhida, as oficinas com famílias, as ações comunitárias, as ações particularizadas e os encaminhamentos, os técnicos apontaram como essas ações tem sido desenvolvidas em suas práxis, bem como as dificuldades que tem encontrado para a realização de tais ações.

Conforme o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. I (BRASIL, 2012a), foi-se pactuado entre os técnicos do PAIF de Nova Lima, que a acolhida seria esse primeiro contato com a família, para conhecer suas demandas, suas vulnerabilidades e potencialidades. Durante o processo de acolhida é realizado o cadastro da família nos CRAS, mediante a apresentação da documentação dos membros da família e da escuta das demandas. No caso da equipe volante, o cadastro é realizado no local onde o serviço é realizado dentro do território e em alguns momentos se diferencia do cadastro realizado no CRAS:

É... a acolhida, eu acho que é meio padrão mesmo, (...) é o que a gente colocou que seria o cadastro e essa questão de receber a família, acho que tem mais divergência aqui que a equipe volante, porque aqui tá bem focado naquela coisa de que trouxe tudo, vai fazer o cadastro e tal e a conversa. Na equipe volante eu acho que isso é mais flexível, pela questão também da gente tá lá menos tempo, se o pessoal chega a gente já tenta resolver isso. Às vezes a gente tem que improvisar muito lá. (E4)

Considerando que as famílias, em sua grande maioria, ao procurarem o CRAS pela primeira vez vão em busca de benefícios eventuais, com demandas

muito pontuais e urgentes e em algumas vezes com várias vulnerabilidades que dependem de várias frentes de trabalho, os técnicos apontam para a necessidade de vários atendimentos para realizar a acolhida da família:

(...) e aí tem essa questão que as vezes não dá pra resolver tudo num atendimento, mas assim a gente até fala que é pra voltar pra concluir outras coisas, mas as vezes a demandas que é daquele dia, a gente tenta resolver, mesmo que não tenha conseguido efetivar todo o cadastro, mas a gente tenta resolver. (E13)

Em relação às oficinas e/ou grupos com famílias os técnicos compreendem ser essas as ações mais eficazes para se trabalhar com as famílias, tendo em vista que muitas das demandas são comuns às várias famílias do território e que proporcionam também o fortalecimento dos vínculos comunitários:

(...) quando a gente tá sentado no coletivo, então é isso a gente consegue dividir e perceber as dificuldades, então eu acho que o caminho do PAIF é pras oficinas. Eu acho que quando a gente começar e conseguir desenvolver esse trabalho das oficinas a gente vai conseguir avançar muito na questão do trabalho. (E2)

(...) nós temos aqui as oficinas que eu acho que é uma coisa que dá super certo, que pra mim, enquanto a gente tiver pensando individualmente o PAIF a gente não vai conseguir sair do lugar, porque as demandas são coletivas e a gente precisa ouvir essas demandas e transformá-la, ouvir a demanda individual e transformá-las em coletivas e eu vejo que a oficina e o grupo ajuda muito nisso. Por que a oficina é o momento que eles tão falando de igual pra igual, porque na cabeça do usuário, de uma maneira geral, você está em outro patamar. Você nunca vai entender ele, porque você não está passando a coisa que ele está passando, mas quando ele vê que tem outras pessoas no grupo que passa pelas mesmas dificuldades(...) (E14)

(...) os trabalhos coletivos também são muito é... vale muito a pena, ele traz coisas fantásticas assim que a gente também, na época, na época que eu comecei a gente fazia muito pouco, aqui no CRAS quando eu comecei, no primeiro ano, a gente fazia muito pouco e agora já tá aumentando. Muito bom. Muito bom, você pega umas demandas que você vê que só sairia ali mesmo, de troca de experiência, de convivência que é muito legal. Tanto palestra, quanto grupos, quanto oficinas o trabalho coletivo é muito interessante. Vale muito a pena investir. (E5)

(...) eu acho que as atividades coletivas, elas ajudam muito em todos os sentidos na família, é... tanto que quando a gente veio assim logo no início o CRAS ficava muito mais cheio, como teve uma mudança de tudo, de profissionais, de forma de trabalhar, o CRAS esvaziou. Então eu acho que isso dificulta um pouco o trabalho com as famílias, porque o atendimento individual é assim, você pode tentar somente com aquela família fazer uma

intervenção, mas eu acho que o coletivo o que que a gente tem de experiência do outro, o que que a gente pode ajudar todo mundo, vamos dizer assim... ajudar não seria a palavra específica assim não mas, não só nós profissionais trazendo conceitos, conhecimento pra essas famílias, mas entre as pessoas do grupo, né? (E10)

Dentre as oficinas e/ou grupos com famílias previstas no Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b), os técnicos avaliam que as ações de acolhimento e acompanhamento em grupo ainda são ações que não tem sido realizadas: “(...) eu acho que o que tá previsto no PAIF a gente só não realiza o acolhimento em grupo e o acompanhamento em grupo. O grupo são as nossas dificuldades, né?” (E9).

Os CRAS tem desenvolvido ações coletivas, mais no sentido de grupo de convivência comunitária e socialização. Os participantes são em sua maioria mulheres, idosas que vão ao CRAS mais para participação nos grupos do que por demanda de outras ações do CRAS: “(...) os objetivos dessas oficinas quais são assim eu acho que socialização, né? Um pouco veicular algum tipo de habilidade manual ou alguma coisa assim, formar um vínculo comunitário entre as pessoas” (E1);

E aí, lógico, você tem famílias, por exemplo, no grupo de mulheres, não são famílias que estão em questão de vulnerabilidade muito grande, por exemplo, da questão de benefícios, mas que vem as vezes, algumas estão, mas por exemplo, as senhoras, elas vem pela questão mesmo da convivência, de estar ali no meio, de fazer atividades diferentes e aí a gente tinha que perder mais tempo, por perder mais tempo entre aspas... (...) é... pra essas atividades que elas vão criar umas... vão criar realmente a mudança de vida que a gente precisa fazer (...) (E2)

Apesar das oficinas e dos grupos com famílias serem considerados como uma das estratégias mais importantes do PAIF, os técnicos apontam para as dificuldades em adequar as demandas da população com aquilo que é proposto pelo PAIF, com o que se tem de conhecimento dos técnicos para a realização das ações e com o que se tem de recursos materiais e pessoais para a realização das oficinas:

Porque por exemplo, oficinas, que eu acho que é um dos trabalhos mais importantes, uma das estratégias mais importantes do PAIF, mas às vezes você tem o oficinairo, mas não tem o material, as vezes você tem o material, mas não é de acordo com o que tinha se pensado, com o que o grupo está pedindo, com o que o grupo precisa. (E2)

Não casou as coisas, porque quando a gente tinha grupos e oficinas a gente não tinha tanto conhecimento técnico assim do PAIF, depois quando a gente teve, aí foi quando entrou na crise da prefeitura, aí a gente não pode executar. Eu acho que se a gente tivesse o esquema que tinha antes de mais profissional, de mais equipe, de mais estagiário e tudo, teria na época que a gente estudou teria tido um avanço grande assim e foi meio que interrompido assim. (E6)

Considerando que a realização dos grupos e/ou oficinas prevê todo um planejamento prévio das atividades, com o diagnóstico das demandas, a adequação dessas aos objetivos do PAIF, o desenho das atividades a serem realizadas, bem como a realização da oficina e/ou o acompanhamento doicineiro e posteriormente, o registro e avaliação da oficina, os profissionais apontam para a falta de tempo para se pensar em atividades desse porte, visto as demais atividades que precisa realizar:

(...) mas como eu digo, eu acho que é pior são os grupos assim, isso eu não, a gente já teve capacitação, teve várias iniciativas nesse sentido, mas eu não sei porque, não sei se é pelo perfil da equipe, né? Não sei porque assim, eu acho que tem uma coisa que é no perfil da equipe e eu acho que tem uma coisa que é na organização do trabalho, que aí volta na pergunta anterior, com todo mundo fazendo tudo, aí não sobra tempo pra sentar, pensar e refletir sobre o trabalho, pra ler, pra poder falar assim: "Não, eu penso em desenvolver um grupo com tal temática," mas eu não tenho tempo pra pensar e estudar, e fazer isso em casa vai muito da iniciativa... eu não acho o ideal e vai muito do interesse da iniciativa de cada um, o certo seria a gente ter um tempo de refletir dentro do espaço de trabalho (...) não dá tempo, o CRAS vira uma bagunça e... e... a gente não consegue avançar nesse sentido, entendeu? (E9)

A falta de recursos humanos, principalmente para a mobilização das pessoas para participar da atividade também se constitui um fator dificultador para a realização dos grupos: "É difícil, eu acho que é muito mais difícil, muito mais do que o PAIF, porque mobilização, né? tem que fazer mobilização e esse é um dos trabalhos mais difíceis do CRAS, né?" (E5);

Então, isso é uma falha nossa e... hoje a gente tem muitos profissionais de nível superior, mas também sinto falta muito de uma mobilizadora ou de um mobilizador social que ajudaria muito nas atividades e talvez ajudaria muito na forma da gente chegar nas famílias, na prevenção. O fato de a gente não sair muito do CRAS, dificulta isso, muito o nosso trabalho. (E10)

A localização do CRAS também tem se tornado um fator dificultador para a realização dos grupos. Apesar de estar localizado dentro do território, este, por sua vez se apresenta bastante extenso e os técnicos, devido à rotina do trabalho desenvolvido e à falta de recursos para visita técnica e mobilidade dentro do território, não conseguem desenvolver as atividades para além dos muros do CRAS

(...) atualmente nós temos aqui grupo de mulheres. Tiveram grupos de idosos, mas parou quando a gente mudou de endereço (...) parou também porque a prefeitura parou de oferecer o veículo para os idosos virem até aqui. Antes tinha uma van que pegava e levava os idosos em casa, mas com a crise da prefeitura acabou esse serviço. Então os idosos não vem mais aqui mas os idosos estão se reunindo pelo que eu sei numa outra instituição da prefeitura que é mais Central no bairro. (E1)

Outra dificuldade encontrada pelos técnicos para a realização das oficinas e/ou grupos com famílias diz respeito à rotina do trabalho do CRAS. Muito centrada ainda na lógica dos atendimentos individuais e dos acompanhamentos realizados também de forma particularizada, os CRAS tem funcionado ainda como plantões sociais, pautados pela liberação dos benefícios eventuais:

As oficinas a gente sonhou com as oficinas nos moldes do PAIF e tudo, aí eu vou falar enquanto equipe volante, só que aí a gente tá repensando isso pro ano que vem, a questão desse momento de reflexão junto com o momento lúdico lá com aicineira e tal e o tempo nosso de deslocamento daqui pra lá, mais transporte, a gente não tá conseguindo conciliar. (...) Então a gente não tava conseguindo conciliar esse momento de reflexão, o momento inicial lá do tema, mais a parte da fazeção, fazeção é ótima, né? (...) Então teve momento da gente ter que abandonar a oficina e fazer os atendimentos, deixar a oficina com as icineiras, totalmente errado, mas teve momentos que teve que ser feito isso. (...) (E4)

Na avaliação dos técnicos, atividades com os grupos e/ou oficinas e os eventos comunitários tem possibilitado a promoção dos vínculos comunitários, seja pela aproximação dos sujeitos, ou até mesmo empoderando a população para sua participação nos conselhos de direitos ou em associações de bairro:

(...) os vínculos comunitários eu acho que ele também é uma deficiência, eu acho que tem como fortalecer vínculo comunitário no atendimento individual e no acompanhamento, uma vez que aquela pessoa te apresenta ali um mínimo de uma rede de apoio, assim, né? Aí eu acho que tem como você fazer algumas iniciativas e fazer alguma coisa nesse sentido, mas eu acho que a gente tinha, aí volto a dizer, os eventos. As ações externas ao CRAS, eu acho que elas favorecem muito isso assim, poderiam favorecer, porque

às vezes parece bobagem, mas as vezes um vizinho que as vezes não conversa muito com o outro tá numa festa ali do CRAS que ele tem uma oportunidade, pode ser a festa mais boba que for, mas ele tem uma oportunidade, sei lá de puxar um assunto, ver o menino, de brincar, por seu filho pra brincar como filho do outro, isso é fortalecimento de vínculo comunitário que amanhã esse vizinho pode precisar do outro pra alguma coisa e tal, então eu acho que essas ações comunitárias assim, mais coletivas, elas poderiam sim, podem sim contribuir muito nisso. (E9)

E o pessoal através do grupo foi aproximando mais, sabe? Assim de amizade mesmo, eu acho que aí fez diferença e se organizaram, a associação ajudou a se organizar e ter montado essa feirinha assim e com representantes do grupo, sabe? Eu achei que foi um produto bacana, embora que ela não foi gerada num primeiro momento com esse objetivo. (...) E ao mesmo tempo desse grupo saiu pessoas que estão participando já das reuniões, tá querendo ser representante dos conselhos, participar mais das reuniões do conselho, além dos que já foram eleitos lá como conselheiros. Aí tem esse outro viés mesmo também, aí por exemplo, lá tem várias reuniões de associação e tem as meninas do grupo (...) E a gente já consegue identificar outras lideranças que a gente começou, tinha os da associação que já eram nítidos e do grupo apareceram outras lideranças, eu acho que são frutos, inclusive daqui a gente tem que resolver algumas questões e tá sem transporte e tudo, essa aproximação com o CRAS, as vezes a gente consegue conversando com eles de viabilizar pelo grupo, viabilizar algumas ações. (E4)

Para os profissionais a realização das atividades coletivas em grupos e/ou oficinas são atividades que podem auxiliar a mudar a lógica de funcionamento dos CRAS, que ainda se encontra muito voltada para os atendimentos individuais e para os benefícios:

E eu avalio que são esses espaços coletivos de grupo, de oficina, de, de enfim... de palestras, de... né? Eu acho que são todos elementos que podem complementar, mas que podem tentar romper um pouco com essa lógica mesmo de atendimento individual e... e pautar o serviço da gente pelos benefícios (E7)

Apesar de prever que essas ações particularizadas aconteçam durante os atendimentos e os acompanhamentos, o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b), propõe que sejam priorizadas as ações coletivas, visando justamente alcançar maior abrangência das ações, bem como fortalecer os vínculos comunitários e familiares. No entanto, os técnicos apontam em seus discursos que os atendimentos individuais ainda se constituem como a lógica dominante do serviço do CRAS:

(...) acho que agente acaba ficando, é... muito refém dessa lógica do atendimento individual, é... seja das famílias de demanda espontânea, seja das famílias de acompanhamento, é... então assim a gente acaba ficando muito refém disso assim, que são sim. Eu acho ações importantes do PAIF, são serviços importantes do PAIF, mas, mas que eu acho que não abarca uma, a potência do PAIF assim, é... e muitas vezes eu acho que tem uma questão que é da lógica do serviço mesmo que é uma lógica que é muito difícil de romper porque é uma lógica que... que já tá posta, é... e assimilada eu acho, em parte por nós que somos técnicos, em parte pela população que, tipo assim: "Ah, é assim que funciona..." então tipo assim na hora que a gente tenta romper, mas vezes nem sempre a gente tem respostas, é... e... e por parte da gestão também que eu acho que nem sempre é sensível à sensibilidade técnica assim, é... que a gente dá retornos, a gente fala: "Olha isso..." essa questão dessa lógica muito individualizante dos atendimentos, uma lógica muito pautada pelos benefícios, desde que eu cheguei aqui no CRAS a gente discute isso, a gente questiona isso e até hoje é essa lógica dominante, né? O que é uma pena assim porque eu acho que o PAIF tem muito mais a oferecer do que o atendimento individual, né? a gente tá falando de lógicas mais coletivas, da matricialidade familiar, da territorialidade, a gente tá falando de uma potência que a gente não consegue alcançar por conta, em parte eu acho, né? Dessa lógica de trabalho que atravessa, da questão da alimentação, dos recursos mesmo, né? (E7)

Dentre as ações particularizadas desenvolvidas pelos técnicos, o atendimento individual seja ele por demanda espontânea ou por descumprimento, ainda é a atividade que mais demanda tempo e ações dos técnicos. Sobre os atendimentos a discussão de que o CRAS ainda funciona na lógica de plantão social, com a liberação de benefícios perpassa o discurso dos profissionais, enquanto um fator dificultador para a realização de outras ações propostas pelo PAIF:

(...) eu acho que na maioria das vezes, a gente trabalha aqui, pelo menos a impressão que eu tenho é sem pensar no PAIF, é completamente... a gente só pensa no PAIF, quando a gente tá com aquela família acompanhada. Fora isso é uma rotina de plantão. Então me preocupa muito ficar mudando o nome, mas não mudar como as formas acontecem. Que eu percebo que não mudou muito com alguns técnicos isso, (...) mas as vezes a gente não consegue realmente fazer o atendimento a essa família. (E2)

O acompanhamento familiar é apontado no discurso dos técnicos como uma das principais tarefas do PAIF e também como um dos principais desafios, pois se caracteriza como uma ação que depende não só dos técnicos, mas também da implicação da família e de uma rede de atendimento muito bem consolidada para que seja efetivo:



o acompanhamento é quando a pessoa precisa de uma ou de várias intervenções... às vezes não é só a pessoa, é a família que precisa de uma atenção maior com alguma situação pontual que tá vivenciando, ou com alguma questão que já vem de longa data... que precisa de uma atenção diferenciada para além dos nossos atendimentos de plantão. Precisa de intervenções contínuas, tanto com a família quanto em relação à rede, contatos frequentes, reuniões...(E10)

Na verdade o acompanhamento é o grande dilema que tem hoje na assistência, né? É um dos maiores dificultadores, que é uma ação que depende do técnico, que depende da família, que depende de uma rede pra funcionar. Então, esses 3 atores eles tem que tá trabalhando conjuntamente. Então acontece muitas vezes da gente não ter o conhecimento ainda, de boa parte dos técnicos, do que é esse acompanhamento, da própria política não dar conta de trazer pra gente de forma mais prática como que você realiza esse acompanhamento. No caso há uma rede ainda fragilizada no município, então esse acompanhamento depende disso e depende da adesão da própria família, porque a gente trabalha com a adesão da família. Se a família não adere então não tem acompanhamento. (...) Eu creio que é... que elas ainda veem como uma oportunidade de acessar benefícios, como cesta básica, essas coisas todas que foi, que é da assistência que vem sendo desconstruído, outras não, outras já passam pelo equipamento como referência, sabem que podem vir ao CRAS a qualquer momento pra compreender determinadas questões e... aqui teve um processo de desconstrução disso mesmo, mas o acompanhamento ainda é uma questão que precisa ser melhorada. (E8)

O acompanhamento pra mim ele é estar mais próximo da família, né? É você propor pra família, eu acho que é assim... não tá pronto, é algo que a gente tá construindo, é muito desafiador... mas é algo que você propõe ali a partir de uma vulnerabilidade, de uma dificuldade que a família traz, ou que demandas que a família apresenta, você propõe aquilo pra família, um apoio, uma série de ações, uma série de compromissos e aí parte da família aceitar ou não, cumprir ou não. Aí novamente volta, esbarra sempre na questão da rede, é um desafio, porque, o desafio começa desde a gente compreender o que que é o acompanhamento até a família cumprir com aquilo que foi planejado e também muitas vezes a família tá disposta a cumprir, mas não consegue executar pelas inúmeras falhas, não na política de assistência, também, né? As vezes esbarra em uma questão. (E9)

Dentre as famílias elegíveis para a inclusão no acompanhamento, o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b), elenca várias vulnerabilidades que as famílias podem estar vivenciando. No entanto, se for considerar os critérios do Caderno de Orientações, a grande maioria das famílias usuárias do CRAS seriam elegíveis para a inclusão no acompanhamento. Nesse sentido uma grande dificuldade que se apresenta para os técnicos é: Quais famílias incluir no acompanhamento?

A minha primeira dificuldade é: "Como eu vou selecionar num universo de 5 mil famílias quem precisa ou não de acompanhamento sem ter critérios bem definidos pra isso?" Que aí eu ia começar a incluir todas as famílias que

precisavam de acompanhamento. Depois eu pensei que nesse universo tem que filtrar mesmo porque, se você vai colocar todas as famílias, você não tem pernas pra isso. Eu falei "Como criar os critérios ali de... de selecionar essas famílias?" Isso pra mim foi muito difícil, hoje tá um pouco mais fácil, porque aí eu consigo perceber que você tem que pegar as famílias mais graves que tão a ponto mesmo de ter uma violação de direitos, em alguns casos até famílias que já tiveram direitos violados, porque a política da especial também não contempla todos os casos de violação. E até mesmo uma violação que é boba, entre aspas, por exemplo, outro dia a gente descobriu um menino de 12 anos que não tá na escola, aí se você pensa numa menina que tá sendo violada, que foi, por exemplo, que sofre violência doméstica, aí é lógico que essa menina tem que tá no CREAS, muito mais que esse menino que tá fora da escola. (...) Então a gente começa a minimizar essas pequenas questões que também são violações e aí acaba ficando no CRAS, por que aí eu vejo que aí o CRAS não faz só o que é... aliás a gente não faz proteção. (E2)

(...) e aí eu acho que vai muito da interpretação assim de cada técnico, mas essa parte de perfil, pelo menos de famílias a ser acompanhada, eu acho que já tá mais homogêneo assim, essa questão da gente poder perceber qual que é o público prioritário, de trabalhar, né? Em parceria com a questão do Bolsa Família pra que o programa surta efeito, né? Porque já tem uma triagem mais socioeconômica de como que é aquele perfil, mas é... a questão da gente poder começar a trabalhar o descumprimento por exemplo, eu acho que foi quando eu comecei a perceber muito nítido porque que tinha que ter essa prioridade do público do acompanhamento também ser o público do Bolsa Família. (E6)

Assim, o técnico, apesar das diretrizes, avalia a necessidade de inclusão ou não da família no acompanhamento pelo PAIF, a partir da escuta qualificada da situação vivenciada pela família, pois a inclusão de todas as famílias em situação de vulnerabilidade não possibilita a realização de um trabalho tão próximo com as famílias, a não ser que sejam realizados acompanhamentos em grupo:

Então eu acho que o acompanhamento ainda precisa ser pensado, que eu acho que tudo perpassa na questão da coletividade, se a gente conseguisse mais grupos, porque, por exemplo, se eu consigo inserir essa família, se eu tenho uma oficina que eu consigo mandar pra cada membro desse grupo, eu sempre vou ter contato. (E2)

Uma das grandes dificuldades encontradas pelos técnicos para realizar o acompanhamento diz respeito à adesão das famílias. Vários são os fatores dificultadores dessa adesão encontrados em seus discursos:

E... e com as famílias tem uma dificuldade de adesão talvez até por esse, tipo você encaminha não é muito exitoso, é muito difícil pra ela, né? Então tem uma resistência muito grande o acompanhamento. Bem grande

mesmo. Dos acompanhamentos que eu faço, primeiro eu acho que a rede, primeiro motivo assim de... é a rede, é o Estado, é a organização da política pública e... depois a família entender que é, que é uma coisa boa que as vezes não tem essa compreensão devido as dificuldades que vai tendo no acompanhamento, talvez ela cria uma expectativa que não é tão rápido quanto ela imagina. Quanto à dificultadores de vários tipos também, tempo, é... acreditar que vai dar certo, achar que dá conta sozinha, eu acho que a escolaridade dificulta um pouco também que entender que é direito dela de buscar, de ter isso, né? Então fala assim: "Ah, não sei se isso vai ser exitoso ou não" tem bastante resistência da família. (E5)

(...) mas ainda é difícil pra essas famílias fazerem uma adesão consciente. Na verdade quando elas negam ou aceitam, elas ainda estão presas à objetividade, por exemplo, quando você fala que nós vamos ter alguns encontros: "Ah, mas eu não posso ficar vindo aqui não", mas se fosse pra pegar uma cesta elas vinham todas as semanas se você marcasse. Mas como elas não conseguem entender mesmo o por quê, a aceitação ainda é baixa, por que as vezes você consegue (...) (E2)

(...) algumas famílias elas não entendem o que é o acompanhamento, ela acha que é só porque se ela precisar de um atendimento pontual, ela vai poder chegar aqui e ter uma referência, é... eu tenho encontrado dificuldade assim nas pessoas de conseguirem entender o que que é o acompanhamento, mas tem algumas que sabem que... pra ela conseguir alcançar alguns objetivos, né? Ela vai precisar... não sozinha, ela vai precisar do Estado, vamos dizer assim, de órgão que possa direcioná-la pra algumas coisas... algumas pessoas conseguem entender isso. (E10)

Então, eu acho que elas tem muita dificuldade. Eu acho que a não adesão ao acompanhamento muitas vezes é um indicativo a mais de vulnerabilidade assim, mas na prática acaba que normalmente a gente consegue acompanhar mais as famílias que... que não são as mais vulneráveis, as que aderem não são normalmente as mais vulneráveis, as outras a gente tem que fazer busca ativa, visita, não sei o quê e mesmo assim, as vezes não consegue sucesso, sabe? Eu acho que elas vem com uma expectativa muito grande quando elas aderem de que vão conseguir, de vão ganhar alguma coisa, de que vão ter um benefício e aí é isso que eu falei assim, as vezes por questões que são internas mesmo assim de comportamento, são pessoais inclusive, se não existe muito essa mudança, aí ela... não sei assim, as vezes eu imagino, eu fico com a impressão que a pessoa não vê uma melhora, tipo assim: "Ah, o meu filho quer... eu entendo que o meu filho é o problemático..." vamos dizer assim, da casa. Aí se esse filho não tá sendo atendido, ou se tá sendo atendido mas não tem uma mudança no comportamento cotidiano dele esse acompanhamento vai acabar caindo num descrédito as vezes, entendeu? (E9)

(...) você vai fazer acompanhamento familiar, mas as pessoas não estão em casa não, vem aqui, não tem tempo. Então quer dizer, a coisa não funciona. Que você não consegue fazer as pessoas vir aqui porque elas tem compromissos, milhões de compromissos e vir aqui é sempre perda de tempo, mais um tempo que a mulher tem que tomar para vir. Então acho que as ações ficam meio desconectadas com a realidade, sei lá. A gente não atende também ao que seria necessário (E1)

Ao pontuar que o PAIF não atende o que seria necessário, o técnico E1 relata que em muitos momentos as demandas das famílias estão mais voltadas para questões práticas, como acesso à educação, através de capacitações para o mercado de trabalho e inserção nesse mercado. Em seu discurso aponta que muitas vezes o território apresenta a demanda de determinadas vagas de emprego, mas exige a qualificação dos profissionais; que os profissionais querem ser qualificados para ter acesso ao mercado de trabalho, mas que as possibilidades que o município apresentam não atendem a essa dupla necessidade. Essa discussão será mais aprofundada na subcategoria “Direitos assegurados”, tendo em vista que compreende-se que essa questão como um direito de acesso à renda.

Apesar da dificuldade de compreensão das famílias do que vem a ser o acompanhamento, das falhas que a rede socioassistencial e intersetorial apresentam para responder às demandas dos sujeitos, algumas famílias ainda apresentam adesão ao serviço. Com essas famílias os técnicos apontam para alguns cuidados que deve-se ter, tendo em vista a relação do profissional com a família, bem como a modificação da dinâmica familiar:

(...) eu acho que a maioria dos usuários aderem sim e acho que inclusive além deles aderirem, eu acho que eles ainda tem assim uma relação assim, que as vezes sai da ordem profissional e vai pra ordem do pessoal, quase que no sentido de gratidão, por poucas coisas que consegue fazer e que dá até assim um sentimento ruim, no sentido: "Nó gente é tão pouco que tá sendo feito" e a pessoa é tão grata por você tá conseguindo fazer, por você tá próxima, um telefonema, as vezes umas coisas simples, sabe? (E3)

A gente sabe que, muitas vezes, quando as famílias aderem de fato ao acompanhamento eles requisitam o técnico muito mais do que uma vez por mês e quando você passa a, a acionar também os outros membros da família, tipo assim essa solicitação duplica, quadriplica e muitas vezes eu acho que tem uma coisa da própria organização da família, tipo: "Ah essa pessoa resolve as coisas" e da gente e aí eu acho um risco muito grande, que aí a gente acaba reforçando uma coisa que já tem, que já tá constituída dentro da dinâmica do grupo familiar assim (E7)

Outra dificuldade apresentada nos discursos técnicos diz respeito ao acesso aos membros da família. Em sua grande maioria é a mulher quem procura o CRAS com as demandas da família, ou quando o CRAS realiza busca ativa a partir do CadÚnico, a referência familiar é a figura feminina. Nesse sentido apresentam como

falha mesmo o fato de referenciar somente a mulher ou até mesmo não ter essa visão da família como um todo:

(...) eu acho que uma falha também nos acompanhamentos, alguns que normalmente a gente coloca uma pessoa da família que normalmente é a mulher como referência de tudo, é... responsável por tudo e isso também dificulta muitas vezes o nosso trabalho e até o desenvolvimento da família em relação àqueles pontos que a gente precisa trabalhar com ela...(E10)

Eu acho que é isso assim, eu acho que é um desafio muito maior, mas eu acho que é um desafio importante assim, um lugar que a gente tem que procurar caminhar assim, e mesmo que seja um processo lento que aos poucos a gente vai se aproximando disso, assim. Um atendimento que você chama, e aí não é só chamar um membro da família e depois você chama outro membro da família, em alguns momentos sim, você chamar alguns membros isoladamente, mas em outros momentos poder chamar a família toda e aí é outro desafio porque os conflitos ficam ali patentes e mediar esses conflitos é uma coisa muito difícil. (E7)

O Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b) aponta para a elaboração de um Plano de Acompanhamento Familiar, a ser construído em cada município conforme suas especificidades. Em Nova Lima, os profissionais ainda não tinham um instrumental que padronizasse o acompanhamento familiar em todos os serviços, bem como orientasse os técnicos quanto aos procedimentos a serem realizados, sendo que cada CRAS, cada técnico realizava o acompanhamento conforme compreendia que poderia ser realizado:

É, aí eu acho que no início assim quando eu comecei fazer o acompanhamento familiar tinha muitas, eu acho que uma coisa que eram projeção mesmo profissional assim, que: "Isso não era prioridade na vida da família", então eu acho que eu deixava de ter um bom, surtir um bom efeito na família por que era muito solto assim, a questão de marcação, a questão de combinar, os combinados familiares, o que que a gente vai fazer, até de identificar, de conversar com a família de uma forma mais... sem muito melindre assim. De "Quê que é isso? O que que a gente tem que resolver, né?" De esclarecer assim (...) (E7)

(...) e aí cada um acompanhava do jeito que queria assim, tipo, fazia visita, fazia atendimento, atendimento individualizado, atendimento coletivo, é... muitas vezes pautada pela rede assim, então chegava uma família e falava assim: "Oh, tal família tem uma vulnerabilidade, tal família pra acompanhamento" então a gente assumia isso (...) (E13)

É, isso a gente ainda tá construindo, né? com o plano de acompanhamento que a gente fez as reuniões esse ano, é... apesar da gente já fazer os atendimentos, já ter famílias em acompanhamento no PAIF a gente não tem uma forma é... padronizada, né? Nem nos CRAS, nem no CRAS, nem em todos os CRAS (...) (E14)

A partir da demanda dos técnicos, a gestão de Proteção Social Básica iniciou uma discussão para a elaboração desse instrumento e, juntamente com os técnicos do PAIF e com a assessoria de um profissional externo com expertise na política de assistência, foi elaborado o Plano de Acompanhamento Familiar. Nesse sentido, algumas pactuações foram realizadas entre os técnicos, como: máximo de 8 famílias em acompanhamento por técnico; mínimo de uma mediação mensal com cada família e; avaliação para continuidade ou desligamento das famílias a cada 6 meses. Um instrumental também foi elaborado, visando auxiliar os técnicos a visualizar e relatar as vulnerabilidades e potencialidades das famílias, bem como os objetivos e metas a serem alcançadas com o acompanhamento.

Durante o período de realização das entrevistas os profissionais estavam iniciando o uso desse instrumental e dessas pactuações e seus discursos apontam as perspectivas sobre a realização do acompanhamento familiar com um documento que os oriente nos caminhos que serão traçados para as famílias e com as famílias:

Principalmente agora que tá mais, que eu tô mais insistente, que algum tempo atrás eu pegava e priorizava outras coisas e ficava. Agora que tá mais sistemático, eu acho que tá melhor o retorno. (...) É depois que colocou essa questão de 8... não vocês vão ter que ir lá, não importa, faça chuva ou faça sol, quer dizer, pode acontecer algo que não dê realmente, mas assim, se não deu agora, semana que vem você vai priorizar, entendeu? A questão da priorização tá fazendo muita diferença pra mim, eu não sei os demais, mas pra mim tá. (E4)

(...) dos encontros periódicos com essa família de uma mediação mensal mínima, é... da avaliação periódica também, e... da avaliação final, então assim o processo ele é basicamente formado por esses elementos, na prática não tem sido muito assim que tem acontecido, é... acho que agora a gente tá com um instrumento novo que é o instrumento do plano de acompanhamento que eu tenho uma esperança muito grande que vá organizar, que vá ajudar a gente a organizar esse processo de trabalho específico, é... vai dar um, um... instrumento, instrumental mesmo pra gente se apoiar e pra gente tá atento, porque muitas vezes assim, até hoje todos os encontros e mediações e atendimentos a gente ia registrando no caderno como relatório e isso dá uma, tipo assim a gente perde a visibilidade daquilo que a gente tem que fazer, das coisas que a gente tem, então muitas vezes quando a gente vê 2, 3, 4 meses se passaram e a gente não fez contato com aquela família, né? (E7)

(...) com esse próprio movimento eu acho, de organização desse processo, que é um processo que a gente tá construindo no dia-a-dia de trabalho da gente e se antes tinha cada um faz um jeito que achar que é, agora eu acho que já tem nortes mais estabelecidos pra equipe assim, né? e que ajudam eu acho, que dão suporte pro nosso trabalho. (E11)

De toda forma o que eu avalio até hoje assim, sem o uso desse instrumento é que não podido acontecer da forma como é pensado assim, eu acho que a forma como é pensado ela é ótima assim, ela de fato faz muito sentido pra mim, é... mas esse encontro mensal com as famílias que estão em acompanhamento isso é uma coisa que eu basi... embora assim cada vez mais eu tenha me esforçado no sentido de tentar cumprir isso, né? Como um objetivo é uma vez por mês? é uma vez por mês, mas tipo é muito difícil, então as vezes agente faz o contato com a família, né?: pra marcar ou a família não atende, ou a família não dá retorno e aí é a família que fica. E aí como naquele mês você não fez pactuações com aquela família e aí as vezes ela vai ficando, vai ficando e aí quando você olha na sua pasta, você acha e você fala assim: "Nossa gente eu tô com uma família aí"... que tipo assim, né? (E15)

Os técnicos apontam que os encaminhamentos são extremamente importantes para a que o PAIF seja efetivado e tenha seus objetivos alcançados, visto que é através deles que as famílias tem acesso aos outros serviços, programas e projetos da política de assistência e das demais políticas. No entanto, apesar de ser um município de médio porte, a rede de serviços ainda se encontra desarticulada, fazendo com que os encaminhamentos não consigam ser efetivados:

Frágil. E a gente tá falando de um município pequeno. Eu creio que talvez se comparado a outros municípios de médio porte ainda é avançado, porque a gente consegue fazer aqui, dentro de todas as coisas discussão de caso. São mínimos, mas se consegue juntar a rede e discutir um caso, mas ainda temos uma rede que não tem resposta, a maioria, pra encaminhamento. (...) Assim a maior parte dos encaminhamentos, são encaminhamentos que você não consegue efetivamente, que você encaminha o usuário, mas que você já sabe que é uma resposta negativa, por fim é... a gente tem pensado em levantar as demandas porque é desanimador, você encaminhar a família pra um local que você sabe que não vai ter efetivação daquele serviço que você tá propondo. É perda de tempo, um usuário que muitas vezes vai ter que se locomover, pagar passagem já numa condição de renda muitas vezes precarizada e aí a gente acaba que até evita de fazer o encaminhamento desse tipo em função dessa não realização. (E8)

Então eu acho (risos)... é muito difícil assim, as vezes você faz o encaminhamento e aí você liga e aí a pessoa fala: "Não, não tem vaga." Não vai... eu vou marcar uma reunião." aí você liga de novo: "E a reunião?" "Nossa, não tem carro, vamos deixar pro mês que vem. Ah, que eu não consegui isso", sabe? O negócio não anda e... e não tem esse o fluxo fechadinho assim, se eu encaminhar pra saúde como que é? O CRAS como que seria o atendimento no CRAS, qual que seria? Teria uma prioridade? A prioridade a gente sabe da saúde é diferente. Como que seria? Teria um retorno, por exemplo, escrito, né? Então eu acho difícil, eu acho difícil conversar com a rede. A escola então pra mim, no momento é o mais difícil de todos, de todos, de todos, de todos. É o mais complicado assim e da própria assistência às vezes também é, então, mas a assistência talvez a gente tá na política, a gente conversa mais assim com, que não é legal, né?

Mas que é da mesma política, depende de alguém pra fazer a mesma coisa, devia ser um padrão, um fluxo padrão pra qualquer política. Então eu acho, eu acho difícil, é moroso demais, muito moroso, muito devagar, não tem retorno, né? Não dá retorno, se deu se não deu, por que que não deu, se a família foi, se não foi.(E5)

Apesar das dificuldades de articulação com a rede para que os encaminhamentos sejam de fato efetivados, os profissionais apontam que já houve avanços, visto que, até cerca de 6 anos atrás, quando ingressaram no município os encaminhamentos eram ainda muito personalizados, ou seja, os contatos eram feitos com a pessoa responsável pelo setor que decidia se efetivava ou não o encaminhamento:

Oh, desde que eu entrei avançou muito, eu acho assim que avançou muito mesmo, assim, porque antes era muito, não virava, não era um problema a questão de equipe os encaminhamentos, era questão de profissional pra profissional, então ficava aquela coisa: "Fulano conversa com Ciclano a respeito desse caso" E aí se você precisasse falar com outra pessoa da equipe não tinha pessoal a par da situação, ficava umas informações bem quebradas assim, hoje em dia eu acho que muitos setores melhoraram muito, mas alguns ainda continuam da mesma forma assim e... e aí assim o encaminhar também é... formalmente, né? Fazer o contato com... pra onde você está encaminhando, esclarecer isso muito pra família, deixou o processo, pelo menos do lado de cá, do nosso serviço encaminhando pra outros eu vejo pelo menos que a família sabe o que que ela tem que fazer. Isso a maior parte delas, né? Que antes a gente encaminhava assim: "Ah, se você quiser você vai..." Ficava uma coisa não muito fechadinha assim porque nem sempre a gente usava um formulário, aí cada um usava um formulário diferente, né? Algumas distinções na forma de encaminhar. (E12)

Em seus discursos os técnicos apontam que há uma dificuldade de receber o retorno dos encaminhamentos realizados por parte dos equipamentos da rede. Em muitos casos é a própria família quem traz as respostas dos encaminhamentos ou essas respostas ficam perdidas: "(...) Mas eu sinto muita falta de ter o retorno espontâneo, porque eu acho que aí o CRAS acaba tendo um processo que é de dois lados assim, né?" (E11);

Retorno de encaminhamento é uma coisa que raramente a gente tem, né? Mas eu não sei exatamente onde que fica o buraco disso, se é na própria rede ou se, de fato, a família leva os papeis que a gente faz de encaminhamento, que as vezes eu tenho muito essa sensação assim, da família dobrar e desdobrar um monte de papel de encaminhamento de um monte de lugar e aí eu fico assim: "Será que elas mostram quando elas chegam nesses lugares o encaminhamento que a gente fez?" (...) então assim retorno de encaminhamento é uma coisa muito rara, a não ser que a



gente faça um encaminhamento tipo um laudo, relatório que aí a gente encaminha via CI, via ofício, aí eu acho que é mais difícil de não ter retorno, mas no dia-a-dia do trabalho nem sempre esse é o recurso que a gente usa, né? (E15)

Na prática, da maioria só existe a referência, a contrarreferência não, dificilmente. Eu pelo menos enxergo isso, que a gente fala bonitinho na teoria, mas na prática, porque é justamente isso, das famílias acompanhadas eu consigo, porque eu anotei e tá, mas por exemplo de uma família que eu atendi hoje, eu posso voltar a atender essa família só daqui há um ano, então eu vou ligar pra quem pra saber se ela procurou o ser... por que o correto seria, eu fiz esse atendimento hoje, fiz esse, esse e esse encaminhamentos, na semana que vem eu cobrar do CAPS, cobrar... mas aí você não faz isso, aquele atendimento morreu ali. Então se o próximo técnico ler e cobrar aí você entra... mas aí dificilmente, se não for um caso muito sério, ele vai ligar pro serviço, pra saber... pro serviço em que foi feita a referência, vai cobrar a contrarreferência, então eu acho que é outra coisa que na prática, funciona um pouquinho mais com as famílias que são acompanhadas por que no mais... ou as famílias que a gente tem que dar resposta pro juiz... no mais se perde. E até dos outros serviços, por exemplo, Conselho Tutelar quando manda pra cá e, as vezes, você engolida pelo serviço não mandou uma resposta. Se não for uma família que não deu problema eles não vão te cobrar não. Só vão cobrar se eles tiverem que dar uma resposta, porque eles também são engolidos naquele sistema. Então pra mim a referência a contrarreferência é uma coisa que não funciona. (E2)

Para além da rede, outra dificuldade identificada pelos técnicos diz respeito ao próprio usuário que, em alguns casos pode não compreender a importância dos encaminhamentos, mas pode também já estar desgastado, desacreditado por não ter suas demandas atendidas:

Eu acho que pode ter um compromisso do usuário não levar esse encaminhamento e muitas vezes nem ir, né? Acontece também que a gente faz o encaminhamento, refaz o encaminhamento, explica a importância disso, tenta entender por que que ele não vai e tal, mas talvez ele não vá também por conta da própria experiência, né? De não atendimento das demandas dele, mas... mas eu acho que a própria rede tem uma fragilidade muito grande assim, né? (E11)

Outra ação ainda muito recorrente é a falta de formalização dos encaminhamentos dos equipamentos da rede para o CRAS. Muitas vezes os casos são passados por conversa telefônica, envio de email, ou mesmo são solicitados que os usuários procurem o CRAS, sem uma comunicação prévia entre os equipamentos:

É... a gente tem a dificuldade de receber um encaminhamento formal, né? Então muitas vezes liga, ou fala com a pessoa: "Vai lá no CRAS." Então a gente recebe a família que foi encaminhada, mas sem muito histórico do por quê? Como? e etc... então a gente tem que deduzir isso tudo e quando a gente faz o encaminhamento a gente ainda tem que buscar pelo retorno do encaminhamento e eu acho que isso de certa forma lentifica o processo com as famílias assim, que aí é muita coisa pra fazer e quando você lembra você vai saber da família se ela foi ou não e que tipo de intervenção que foi feita e aí quando a gente consegue saber antes, né? O outro órgão liga e explica como que foi eu acho que o contato com a família fica até mais profissional, quando ele percebe assim: "Ah ele tá vendo, ela tá a par das coisas", eu acho que é mais... parece com acompanhamento isso, né? mas o... essa parte de como a gente recebe o encaminhamento, eu acho que a gente tinha que fazer muitas discussões com a rede assim. (E6)

Eu acho que a rede de Nova Lima ela tem uma particularidade que vem sendo quebrada pelo pessoal que entrou no concurso que são as pessoas de referência assim da cidade: então tal serviço é com a Fulana de tal, as coisas são muito pessoalizadas aqui e não que as pessoas não sejam importantes, muitas vezes ter uma referência dentro de um serviço é uma coisa que ajuda muito a gente assim, mas essa ser a única possibilidade de acessar a rede eu acho que aí já fica complicado, né? porque se essa pessoa sai, se você sai essa rede é quebrada e eu acho que o tempo inteiro o movimento da rede ele é assim: ele é quebrado, é reconstruído, é quebrado, é reconstruído. Eu não sei se tem muito jeito de ser diferente, assim, né? (E7)

Os profissionais apontam pra a criação de espaços para a discussão e construção do conhecimento da rede, seus fluxos de atendimento, de encaminhamento, visando estabelecer articulações que sejam independentes dos profissionais que atualmente se encontram no setor, de forma a garantir que os direitos sejam assegurados:

Só que assim faltam espaços de encontro por exemplo, da rede, tipo de construção dessa rede mesmo, né? É claro que no dia-a-dia a gente vai construindo essa rede, mas em que perspectiva que a gente vai construindo essa rede? Muitas vezes é nessa perspectiva de novo individualizada e não como uma rede que vai tá aí independente de eu estar ou não estar, né? Mesmo que tipo assim, claro que vai funcionar de outras formas, claro que vai ter outras articulações e tudo (...) (E7)

A construção dos fluxos com a rede tem sido uma ação que a gestão da SEMDS, juntamente com todos os equipamentos que constituem a rede de atenção socioassistencial e os conselhos de direitos tem tentado articular para que essas questões de encaminhamento, referenciamento e contrarreferenciamento dos usuários sejam realizadas de maneira mais efetiva:

Eu acho assim o processo da construção do fluxo ele foi muito importante, uma conquista muito importante nesse sentido, eu não sei se de fato ele vai virar um documento, né? Espero que sim, mas... mas que eu acho que também delimita assim, porque muitas vezes a gente fica, né? e a gente tem áreas meio nebulosas, meio fronteiriças... negligência, violência, né? Tipo assim, a violência muitas vezes dentro do município ela é considerada violência quando a pessoa ela foi espancada, quando de fato tem uma agressão física, outros níveis de violência, tipo violência psicológica é tudo lido como conflito e conflito é do PPAIF, né? Então assim muitas vezes a gente acaba assumindo responsabilidades e até incluindo em acompanhamento famílias que não tem perfil do acompanhamento do PAIF que já estão, pior, né? Já estão no perfil do acompanhamento do PAEF. (E7)

A falta de conhecimento dos serviços que compõem a rede de atendimento socioassistencial, somado às concepções ainda não muito bem delimitadas pela política e pela rede faz com que o PAIF muitas vezes assuma casos de famílias que já não são mais perfil para o atendimento do PAIF, como demonstra E7. Essa dificuldade de delimitação dos serviços do PAIF, somada à todas as outras dificuldades apresentadas para a realização do Serviço, proporcionam a sobrecarga de trabalho nos técnicos da proteção social básica que desenvolvem o PAIF.

Diante de todas essas ações desenvolvidas pelos técnicos de nível superior, percebe-se em seus discursos que dentre as dificuldades para a realização do PAIF o excesso de atividades destinadas a esse Serviço dificulta a realização delas, ou faz com que sejam executadas de forma precária, somente para cumprir o que está especificado pela política: “Então muitas vezes você não tem condições de desenvolver o trabalho do jeito que você quer, até pelo excesso de atividades que a gente tem. Então, muitas vezes ainda fica a desejar a questão direta ali com o usuário”. (E12); “(...) a dinâmica do trabalho também eu acho que é uma dinâmica que... que atrapalha isso, a gente é atravessado, atropelado por uma série de processos de trabalho e tem que dar conta de uma série de coisas (...)” (E7); “O acompanhamento de famílias que eu acho que as vezes fica um pouco comprometido pelo número de atividades que a gente tem que fazer” (E15).

(...) Ah... a primeira na minha opinião é a questão da burocracia. Algumas coisas que são necessárias, mas que isso não fica claro pra gente, então em alguns momentos a gente pensa que é um pouco de perda de tempo, das coisas que a gente vem vivenciando do período que a gente acaba ficando com o usuário que aí você tem um monte de relatório pra preencher e ao longo do percurso você não vê o resultado voltando pra você, uma análise daquilo tudo. É... são necessários, eu entendo, até porque a política

exige isso, só que acaba que são muitas famílias precisando de atenção e como você tem várias atividades dentro do,... do trabalho, da rotina do CRAS, de uma maneira geral, eu ainda sinto que o CRAS, que o PAIF, fica ainda... que é o carro chefe, ainda fica um pouco prejudicado. (E12)

Ao se fazer uma avaliação sobre os avanços que o Serviço teve nos últimos anos, os técnicos apontam que muito já se avançou desde a criação do CRAS e a implementação do PAIF. Esses avanços tem sido construídos aos poucos, pois, conforme descrito há muitas dificuldades a serem superadas. Dificuldades que envolvem desde o conhecimento do Serviço, implicação dos profissionais em adequar o trabalho ao que está proposto na legislação até a participação da comunidade e o apoio dos gestores da assistência e das demais políticas intersetoriais:

Agora em termos de avaliação do que a gente faz sempre eu vou falar isso a gente tem que melhorar muito assim, tem que avançar muito, mas eu acho que a gente vem avançando, sabe? Eu enquanto eu estava na coordenação assim esses 3 anos que eu fiquei eu tentava pensar muito assim no passo a passo, sabe? Vamos avançar um pouquinho nisso e aí vamos trabalhar isso esse ano, no ano que vem então já conseguimos, então vamos avançar mais um pouquinho nesse sentido. Que se a gente for parar pra pensar que a gente tem um CRAS que tem 10 anos, nesses 10 anos deve ter 4 ou 5 que a gente começou a executar o PAIF, salvo engano acho que são 4 anos, então é... a gente tá avançando, eu acho assim que a gente já melhorou. (E9)

De novo eu acho que a gente bate, é... nessa limitação dos recursos assim, né? É... eu acho que a gente tem planos grandes pro CRAS, é... e eu acho que os nossos planejamentos mostram muito isso, e o tanto que a gente não consegue efetivar esses planejamentos mostram isso, mas eu acho que tem a ver com vontade, sabe? Com vontade de construir um trabalho que seja mais parecido como tá proposto na política assim, que envolva a participação da população, a construção, não só do planejamento, nossos processos de trabalho. Eu coloco muito isso como horizonte assim, existe já discussões nesse sentido, mas a gente não conseguiu de fato implementar essas questões, é... (E7)

Em relação às atividades culturais propostas pelo Caderno de Orientações sobre o PAIF, vol. II, no município de Nova Lima, essas ações são realizadas por execução indireta, por meio de instituições que recebem subsídios da Assistência Social para a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SVCF). Complementar ao PAIF e ao PAEF, esse serviço que é realizado também na perspectiva de prevenção de situações de risco social e de fortalecimento dos

vínculos familiares e comunitários, através do acesso às manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer. No entanto, enquanto o PAIF visa trabalhar com a família como um todo, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, tem como foco grupos específicos: famílias, adolescentes, jovens e idosos. Ressalta-se que em Nova Lima o SCFV é destinado somente ao público infantil.

Sendo realizado de forma indireta, cabe aos técnicos do PAIF do município de Nova Lima, o encaminhamento das crianças às instituições que realizam o Serviço de Convivência e o acompanhamento pelo PAIF das famílias que apresentam situações de vulnerabilidades e/ou riscos sociais mais graves. Assim, cada CRAS possui um técnico designado para o acompanhamento das famílias que possuem crianças no Serviço de Convivência e o acompanhamento é realizado dentro das disposições do PAIF.

Apesar de complementar ao PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio se caracterizam como outros serviços da Proteção Social Básica e por isso não serão discutidos aqui, visto que o foco do estudo é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

#### 5.2.2.2 A função do Estado frente às famílias

O PAIF, enquanto um serviço que visa materializar as propostas do SUAS de matricialidade sociofamiliar e de territorialização muito avançou em termos de construção da teoria, mas, na prática, pouco tem conseguido ser realizado, conforme o discurso dos técnicos:

Já tá bem mais, mais bem estruturado, você tem diretrizes mais específicas, o PAIF é muito interessante, é uma possibilidade da família crescer, melhorar, da gente poder é... trabalhar assim de forma mais efetiva com a família, o resultado é melhor, mas, né? E... e... você vê o começo, meio e fim, que as vezes o atendimento, você atende, explica, as vezes encaminha, mas você não tem o retorno, pra ver se teve aquele resultado efetivo e o acompanhamento te possibilita isso, né? (E5)

Eu acho que em termos de teoria ele avançou muito, tem muita coisa bacana aí no papel, entendeu? Efetivamente eu acho que ele não

conseguiu acompanhar não. É... eu acho que há, às vezes, muito uma desresponsabilização do Estado e acho que, às vezes, a gente até coopera nisso, porque algum poder aí enquanto técnico, atendendo e desenvolvendo o trabalho a gente tem. Eu acho que eu não uso todo ele, mas eu acho que tem um discurso bacana, mas efetivamente não alcançou (E13)

Em seus discursos os técnicos apontam esse distanciamento da política enquanto teoria, das práticas desenvolvidas no dia-a-dia do PAIF. Apontam que a política e os serviços a ela referenciados foram pensados verticalmente, por profissionais que muitas vezes não tiveram acesso às reais necessidades da população e, por isso efetivar essa política, tal como ela é proposta constitui um grande desafio:

Eu acho que entre o projeto e a realidade há um poço imenso. O projeto é muito bonito e tal, mas difícil de funcionar, muito difícil. Estamos longe de funcionar ou porque as famílias são muito desestruturadas, no nível muito baixo e você não consegue auxiliar uma família tão desestruturada, ou porque a gente não tem recurso. Mas a distância do projeto e da realidade é muito grande. Acho que são projetos feitos para outra realidade social e não é a brasileira. Parece que são copiados de outros países e a realidade brasileira é muito mais precária, a população de baixa renda brasileira (...) (E1)

(...) aí o que eu vejo é que o Governo Federal cria o serviço, aí ele cria uma equipe de base que não é a necessária, mas que é a única que ele consegue pra que os municípios façam a adesão aos serviços, mas que não dão conta, que não dão conta de fazer o acompanhamento básico, mínimo para aquelas 5 mil famílias do território. Por que são, a equipe mínima, por exemplo, que são 5 técnicos, se você vai pensarem 5 mil famílias que são referenciadas, é 1000 famílias por técnico (E2)

(...) E realmente, e aí eu acho que a política errou. Eu acho que muitas vezes eles criaram o PAIF pensando o que era mais fácil pra adesão e não o que era real. E é o problema de que as coisas são criadas lá, de quem tá em cima, que não atende na ponta e que não consegue perceber... Você pega o livro e algumas coisas você vê: "olha isso não vai funcionar", porque na prática as coisas são de outra forma e aí isso fica perdido (E15)

Eu acho que quando a política ela pactua a equipe mínima de trabalho já é uma equipe que não responde, né? A gente tem um território de 23 bairros, com uma equipe técnica de 8 técnicos, é... o objetivo de 5 mil famílias referenciadas, né? Tipo... é... e tipo se a gente faz as contas a gente vê que é impossível que a gente de fato dê conta desse território, eu fico até me perguntando assim: "Quem que fez essas contas?" quem que definiu que a equipe mínima é isso e que o território é esse território de abrangência, né? Sonho com um dia que a gente vai ter um território de abrangência mais próximo com o da política de saúde assim. (E7)

Falta muito. é... mas... mas acho importante assim, né? eu acho que é um horizonte, é um horizonte pra onde a gente tem que sempre tá olhando, tentando entender e inclusive tentando falar assim: "Olha, não é assim que funciona, sabe?" Eu acho que é papel nosso também falar: "Olha não, vocês tão tipo assim pirando, sabe? Gente que propõe o PAIF" em alguns aspectos assim, (...) só acho que seria muito mais interessante se a política pública fosse pensada a partir da base assim, não a partir de uma cúpula, enfim, que as vezes até tem pessoas ali que fizeram parte da política, enfim, né? (...) de como que o lugar de onde a pessoa fala é muito diferente, uma pessoa que tem o contato com a política pública que viveu e que construiu e que fez a política pública acontecer, por mais que esteja dentro de uma universidade ela é muito diferente de uma pessoa que está pensando uma política pública. não é que as pessoas não possam pensar a política pública sem estar de fato executando ela assim, mas que são lugares muito diferentes de pensar, né? é... e enfim, eu não sei se tem que excluir a possibilidade das pessoas que pensam a política pública, mas tem que incluir a possibilidade de pensar a política pública a partir da base. (E11)

Para os técnicos, ao buscar fortalecer a função protetiva das famílias focando no fortalecimento dos vínculos familiares, o PAIF, em certos momentos, proporciona uma desresponsabilização do Estado e repassa essa responsabilidade sobre o sujeito para a família:

Eu acho que em termos de teoria ele avançou muito, tem muita coisa bacana aí no papel, entendeu? Efetivamente eu acho que ele não conseguiu acompanhar não. É... eu acho que há, as vezes muito uma desresponsabilização do Estado e acho que as vezes a gente até coopera nisso, porque algum poder aí enquanto técnico, atendendo e desenvolvendo o trabalho a gente tem. Eu acho que eu não uso todo ele, mas eu acho que tem um discurso bacana, mas efetivamente não, por exemplo é... a gente tem um trabalho aí a prevenção, a proteção, coisas desse tipo, mas eu acho que na hora da gente fazer, por exemplo: "Ah vai trabalhar a prevenção" O Estado tem essa coisa? A proteção básica tem, mas a gente efetivamente fazer isso é... (...) Aí eu acho que quando se trabalha assim com uma equipe menor do que o suficiente você fica apagando mínimos incêndios que os maiores também a gente não tá dando conta nem deles, aí é um trabalho de desconstrução da gente pensar um trabalho planejado, aquele monte de coisa, mas embora a gente queira fazer isso, ou a gente gera uma fila de espera ou a gente faz mais porcamente alguns serviços, pelo menos é a forma que eu vejo. Eu acho que o Estado ele é meio desresponsabilizado pelos seus atos, (...) Aí você vai trabalhar essa questão: "Ah, não que o ser humano a gente vai trabalhar pra incluir ele, pra ele ser proativo, pra ele dar conta..." e organizar minimamente em cima do trabalho, mas aí não tem trabalho e n coisa, mas por exemplo, essa questão da cesta, eu lembro que teve um momento que falaram comigo assim: "Ah, mas encaminha pros Vicentinos." eu falei assim: "Ah, mas eu não posso encaminhar pros Vicentinos." É lógico que se eu perceber a pessoa no sufoco, você vai tentar alguma forma, mas eu não posso oficializar isso, quem arrecada imposto é a prefeitura não são os vicentinos. Eu não vou mandar? É lógico que eu vou, mas é isso que é... é dessa forma que eu vou trabalhar? Não é, o Estado tem essa responsabilidade, mas que ele se exime e eu acho que a gente enquanto técnico as vezes fortalece isso na medida que a gente não usa esse espa... sei lá, respondeu, não respondeu? Então nós vamos fazer

essa comunicação, você leva pro Ministério Público? Aonde que eu vou acionar pra garantir esse direito coletivamente? Porque individualmente as vezes dá até pra gente resolver, né? Coletivamente não tem e o Estado dá conta desse coletivo? Agora ele fortalece essa família?... eu acho bem precário. Acho que a inserção, por exemplo, o estudo pode ser uma possibilidade? Pode, aí eu tenho uma série de adultos aí que quer retornar, aí eu vou enviar tudo no EJA, ainda seria lindo se eu enfiasse tudo no EJA, mas aí o horário do EJA não contempla todo mundo. Eu tenho pessoas que quer estudar pela manhã. O Estado não garante a questão da vaga numa escola, ...se a assistência social ela só pode se dar, acontecer plenamente de forma intersetorial, articulada e tudo, tá faltando outras políticas? Que o Estado tá sendo desresponsabilizado, sei lá. (E4)

Em relação à desresponsabilização do Estado e responsabilização das famílias pelas situações que estão vivenciando, os técnicos apontam situações em que, para o bem dos demais membros da família “a melhor saída” seria mesmo o rompimento dos vínculos familiares, ou até mesmo situações em que vínculos nunca foram estabelecidos e que são cobrados dos profissionais e da família o fortalecimento desses laços:

(...) eu entendo que quando a política é proposta a intervenção do técnico ela é pensada como forma de proteção e de promoção, mas eu acho que muitas vezes ela atropela a família, porque a gente tá falando de famílias que vem de processos de desproteção e de despromoção cronicamente. Assim, gerações de famílias assim, que vem de um lógica de privação de direitos, que vem de uma lógica... e muitas vezes a gente submete, obriga essas famílias a darem os direitos que elas não receberam (...) (E7)

Por que o trabalho com as famílias... a gente não pode desconsiderar, por que eu acho que a lei quando foi escrita ela desconsiderou, a questão subjetiva daquelas famílias, eu acho que o PAIF não contempla isso e as vezes... a psicologia ainda é mais fácil perceber isso, pro serviço social é uma construção, porque a gente também pensa nas coisas práticas, nas questões que estão postas ali, objetivas e quando a gente percebe que a família vai muito mais além disso e que eu preciso respeitar essa concepção de família, a forma como ela se organiza e não vim com aquela forma pronta que a gente pensa, porque quando você tá no atendimento, você começa a pensar tudo que aquela família precisa melhorar, mas que são concepções suas e as vezes a gente tende a desprezar o que eles trazem e isso não pode acontecer, nem sempre o que eu penso praquela família que é perfeita... (...) Então o tempo inteiro eu tô dizendo pra essa família que é do jeito que eu quero, Estado, e não do jeito que ela quer. Lógico que eu sei que não dá pra abrir muito, não é possível, mas aí é sempre colocando de uma forma impositiva. Então eu acho que esse é o problema, que a gente quer o tempo inteiro, trabalhar a autonomia das famílias, o protagonismo e quando ela começa a ter esse protagonismo e essa autonomia aí ela começa a virar um problema e você não quer mais. (E12)



Eu acho que existe uma distância entre a teoria e a prática porque, quando se coloca assim esse dever do Estado, eu acho que fica muito aquém, sabe? Na hora de operacionalizar mesmo, né? Por diversos motivos assim, pelo desenho da política, a gente, às vezes, brinca muito aqui assim que é... a, a... a política ela foi, ela é muito bonita e tal, né? Mas não tem como ela funcionar, né? Então assim, ainda mais é... eu acho que pra ela funcionar do jeito que desenham, pro CRAS conseguir efetuar essa função protetiva e tal, de fortalecer a função protetiva e de ser proteção básica, trabalhar com prevenção, com promoção social e tal, a gente teria que ter muito mais gente, a gente teria que ter muito menos burocrático, ou então ter esse trabalho mais bem organizado e distribuído de forma que o técnico ficasse mais livre pra fazer esse trabalho que é um trabalho mais subjetivo, né? É um trabalho que envolve assim é... escuta, intervenção... ele não é um trabalho que você consegue fazer de uma forma assim, só cumprindo protocolos objetivos, tipo encaminhou pra cá, encaminhou pra lá, chegou encaminhamento, não. Você tem que ir trabalhando assim na sua relação com a pessoa que vem pro atendimento, a sua relação como é que você vai sair dessa pessoa pra chegar até o restante da família, como é que você vai criar uma relação assim, as vezes de intimidade com um membro da família que tá precisando de um espaço pra se colocar? (E3)

Sobre a proteção integral e a prevenção que o PAIF se propõe a desenvolver junto às famílias, os profissionais apontam que essa proteção ainda está muito longe de acontecer, tendo em vista toda a história de desproteção vivenciada pelas famílias, bem como a dificuldade de acesso à renda e outros serviços fundamentais para a garantia de direitos, para a proteção e promoção dessa população:

Que aí a Constituição coloca um monte de direitos lá e aí, o Estado já falhou em não conseguir dar esse direito e aí ele vem dar uma proteção porque ele falhou nas outras questões, por que se... eu sei que a questão financeira não é tudo, mas eu vejo que é o maior problema das nossas famílias. Então, eu vejo que, às vezes, tudo passa um pouco de você garantir a renda para aquela família, mas de uma forma que ela tenha condição de realizar mais do que a sobrevivência. Por que hoje, por exemplo, a proteção que o Estado dá é para sobrevivência mínima, mínima, por exemplo, a cesta básica que a gente fornece, a daqui ainda é muito boa, mas a realidade dos municípios em geral, é uma cesta que não dá pra uma família um mês. É a mesma coisa que as pessoas dizem do Bolsa Família: "Ah, as mulheres querem ter o Bolsa Família pra não trabalhar." O Bolsa Família não dá, dá pra suprir o mínimo, mas não dá pra viver do Bolsa Família, ainda mais uma família com 7 filhos, ela consegue no mínimo, sobreviver, muito mal e porcamente, então a gente ainda tá longe de realmente oferecer uma proteção integral a uma família. Nós não conseguimos hoje, com o que tá colocado oferecer a proteção integral. Em muitos poucos casos, a gente consegue melhorar, às vezes, um pouco a condição de vida daquela família. Então eu acho que a gente ainda peca nessa questão de proteção, eu acho que a gente ainda peca por não entender o objeto do serviço da assistência social, de trabalho da assistência social, por isso a gente acaba abocanhando tudo pra gente e não consegue resolver isso tudo. Eu acho que as famílias ainda estão desprotegidas é... do acesso, do mínimo, ainda existe uma dificuldade muito grande nesse sentido da proteção do Estado, eu acho que ele ainda não consegue proteger. (E2)

Esse distanciamento entre o projeto e a realidade dos serviços faz com que os profissionais apontem para a necessidade de uma reestruturação dos projetos, pensados a partir da situação social de vulnerabilidades e riscos a que as famílias estão expostas:

A política precisa ser repensada em termos da precariedade da situação média das famílias, de muitas famílias, porque a gente não consegue atender adequadamente. Espera-se, eu acho que se espera e a família sejam mais estruturadas e o que as pessoas precisam está no plano econômico. As pessoas precisam de emprego, trabalho, precisam de formação de mão-de-obra e isso a gente tem pouco a oferecer. Pouco, muito pouco... então a gente não faz o que é o mais importante, o que seria mais efetivo, a gente não tem recurso para fazer. A gente fica atendendo coisas em torno do que é o fundamental: formação de mão-de-obra, capacitação das pessoas para o trabalho, isso quase que não tem. (E1)

Para os profissionais o que Estado oferece ainda está muito aquém das necessidades das famílias. Provenientes de gerações em situação de vulnerabilidades, essas famílias precisam de questões muito mais amplas do que as questões subjetivas de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, de empoderamento. Suas necessidades perpassam o acesso à outras políticas e à materialidade mesmo dos benefícios e nesse sentido, o Estado tem falhado com essas famílias, segundo os discursos:

(...) por isso que eu digo que a proteção do Estado é falha, porque acha que deu a cesta básica, mas ela não deu alguns critérios. E, às vezes, a família não precisa da cesta básica, às vezes, ela precisa de um monte de outras coisas, mas a gente só tem a cesta básica, então você oferece e ela acaba virando complementação de renda. (E14)

(...) o Estado não te dá o suporte todo que a família precisa, que a gente profissional precisa pra oferecer à família. Então esse dificultador que é a rede, que pra mim é um dos grandes dificultadores. Você vai encaminhar, não tem acesso fácil, não tem fluxos determinados, né? (E12)

E aí estando aqui a gente vê que as coisas são um pouco diferentes, que o trabalho do PAIF, pelo menos teoricamente é muito legal. (...) Eu acho as vezes muito... é muito complicado, eu até cheguei a um tempo atrás com os amigos a fazer uma avaliação de que o CRAS e o CREAS não deveria existir, as vezes da forma como ele existe, porque nós não temos o poder de fazer nada de concreto, a gente sempre depende, tá numa dependência das outras políticas, das outras questões, justamente, porque, pelo menos para o serviço social, o objeto de trabalho não é específico, é muito amplo. Então a gente acaba as vezes encontrando alguns tipos de problemas com,

com as famílias que a gente não tem o poder de solucionar. A gente fica dependendo de outras políticas. E é muito invasivo as vezes, você entrar na vida da família é...(E2)

Eu acho que ele oferece pouco, né? Pelo o que ela, pelo o que ela paga pra isso, pelo o que ela necessita, no Brasil eu acho que paga, ele, ele oferece pouco. Em todos os sentidos, tanto da renda, quanto da previdência que agora tá pior, né? Da situação da seguridade social, saúde, assistência e previdência, eu acho assim que a contrapartida do Estado é muito pequena. Fica muito a mercê da família se virar, né? Ele dá um norte, um rumo um pouquinho, mas o grande fardo é dela, ela mesma que tem que fazer. A escola também, né? Muito, muito fraquinha, muito... deixa a desejar, né? Que podia tá auxiliando. Então eu acho que a contribuição do Estado é pequena. (E5)

Ah, é muito, é muito deficitário, né? A gente não consegue na prática assim oferecer mesmo todo esse suporte assim, porque eu acho, porque esse suporte ele depende não só da assistência, apesar do PAIF ser da assistência, porque a assistência é uma política transversal, então ela tem que ter interelocução e tem que passar por todas as outras políticas, na verdade ele entra mais do meu ponto de vista como garantidora de direitos. Outros direitos, não só os direitos da assistência, os direitos sociais, né? No caso, então pra que a gente possa de fato conseguir dar esse suporte, a família tem que tá sendo muito bem... a gente tem que ter uma estrutura de serviços muito bem montada e muito bem articulada, o que na prática, muitas vezes, isso não acontece, né? Às vezes, a gente não consegue garantir que uma... Às vezes, tem uma questão de conflito com uma criança por exemplo, a gente não consegue garantir uma vaga na educação infantil, as vezes, tem a questão, tem a questão do trabalho que é muito presente e por aí vai, entendeu? (E9)

Por considerar que o PAIF do papel e o PAIF da prática apresentam grandes dificuldades para se comunicarem, pois e as orientações técnicas e demais publicações sobre o PAIF se aproximam pouco da realidade vivenciada pelos profissionais e pelas famílias, os entrevistados apontam para a necessidade de mais pesquisas sobre a prática do serviço, visando instrumentalizá-los de referencial teórico e prático:

Na verdade eu acho que não se comunicam, porque do ponto de vista da prática não há pesquisas, a gente tem assim, pelo menos que a gente conheça, de pesquisas mesmo, de ir in loco, de fazer isso aqui. Normalmente assim, a gente desconhece, eu desconheço, creio que não existe muita coisa a partir da prática, de se pensar como que esse serviço vem se desenvolvendo, quais que são as dificuldades? (...) No meu entendimento é uma política mesmo que não tem dado conta de pensar mecanismos mais práticos que é muito mais descritiva do que é o serviço, de como deveria ser do que efetivamente como está sendo, quais são os entraves que os lugares estão tendo? Isso não tem assim que a gente conheça pesquisas que sejam desenvolvidas e que nos traga luz. (...) Aí então, na verdade, eu creio que há um distanciamento, talvez aqui eu percebo, é uma tentativa de adequação a essa teoria que é passada, essa

legislação que a gente segue. Então a gente tenta se adequar a essa teoria, mas a gente desconhece efetivamente como os outros municípios tem feito essa política, qual que são os entraves? Se tem as mesmas dificuldades que a gente, que são muitas (...) (E8)

Apesar de possuir dois Cadernos de Orientações sobre a realização do PAIF, os técnicos avaliam que ainda há a necessidade de elaboração de referenciais mais diretivos para a prática do trabalho, tendo em vista que consideram os documentos citados muito amplos e com pouca proximidade com a práxis:

(...) ele tá solto, ele fica muito a critério do técnico, né? A gente até faz esses esforços, como a gente tem feito aqui de "Ah, vamos tentar pensar como construir um plano de acompanhamento e tal". Isso é uma batalha que a gente tá pra gente conseguir tirar isso um pouco do... assim, só da... como é que fala? Da escolha pessoal do técnico, né? (...) Então isso aí eu acho que a política deixa muito solto, sabe? Eu acho que deixa assim, tipo assim: "Ah tem que fortalecer a função protetiva." Mas como é que se faz isso? Eu acho que isso a gente não discute ainda, entendeu? (...) mas, se o objetivo principal é trabalhar os vínculos e a função protetiva, eu acho que isso precisa muito ser mais... mais estudado, mais discutido, entendeu? Então isso aí eu acho que a política deixa muito solto, sabe? (...) Mas eu acho que um pouco mais de... de... elaboração sobre isso, sabe? Seria interessante, porque senão, como é que você vai atingir um objetivo, se você não tem um planejamento pra atingir esse objetivo? Qual que é o planejamento? Coloque lá psicólogo, assistente social e pedagogo e mais alguns outros daí que podem compor e eles já, eles já tem tudo que precisa pra fazer, pra fortalecer a função protetiva da família, né? Não, eles não tem, né? Eles as vezes não sabem o que fazer pra fortalecer isso, né? Como é que eles vão fazer pra trabalhar com a comunidade? Será que eles sabem? Será que a gente sabe como utilizar os espaços coletivos pra, pra não é simplesmente grupo, fazer grupo, mas tem diferentes técnicas que você pode trabalhar com a comunidade, pra fazer um diagnóstico local, então eu acho que... assim... acho que o... parte do objetivo é até alcançado porque as pessoas, né? Claro pegam aquilo ali e criam, e eu acho que as orientações ajudam bastante, sabe? Mas é isso (E3).

Os técnicos do PAIF apontam também para a pouca capacitação para a realização do serviço. Seu contato inicial com o PAIF ocorreu por meio da práxis. Acreditavam que o PAIF se restringia somente à ação de acompanhamento familiar realizado de forma individual. Somente após leituras individuais que tiveram a primeira proximidade com o desenho do serviço:

(...) acho que, a partir do momento que a gente entra devia ter uma capacitação. Que não teve, né? (...) Aí eles falaram que ia ter uma capacitação, mas foi só uma reunião que teve ali. Eu acho que as dúvidas a gente foi tirando ao longo do atendimento. A gente não tava preparado, então sempre que tem isso quem acaba levando um pouco do pato é a família assim, que eu acho que ela sofreu um pouco na adaptação nossa e

aí eu acho que quando entra profissionais de outra área eu acho que deveriam passar por uma capacitação, né? (E10)

Então, quando eu cheguei na assistência, quando eu vim pro CRAS a minha maior questão era essa: o PAIF. Porque a gente só tinha Caderno de Orientações do CRAS que fala muito a grosso modo do PAIF: não fala o que que faz e a gente achava que fazia o PAIF. Mas assim sem também saber de fato o que que ele é. Depois que eu tive acesso aos Cadernos de Orientações do PAIF que eu fui entender um pouco melhor que ele já tinha, que foi aí que o MDS fez uma estrutura melhor assim do PAIF (E9).

Após essa primeira leitura dos Cadernos de Orientações, os técnicos que iniciaram o trabalho nos CRAS em 2011, tiveram a oportunidade de participar de grupos de estudos, dentro do Fórum de técnicos da Proteção Social Básica. Tal iniciativa surgiu a partir de uma coordenadora que assumiu a função em 2013 e possibilitou a discussão entre os técnicos sobre a teoria a realidade encontrada no dia-a-dia dos CRAS. Para os técnicos esse momento foi de extrema importância para a qualificação do serviço:

A coordenadora da proteção básica que começou os fóruns, né? Os fóruns de técnicos que a gente começou a estudar os cadernos conjunto que foi, né? os 3 CRAS participando junto, que foi quando começou a fazer esse sentido e a gente começou a reorganizar a forma como a gente trabalhava pra poder atender assim minimamente o que que era o processo de instituir o PAIF e conseguir trabalhar com famílias dentro da assistência social assim. (E6)

(...) ela assumiu esse lugar da coordenação e a gente passou a estudar coletivamente o caderno do PAIF, num espaço que foi criado na gestão dela que foi o espaço do Fórum dos trabalhadores. E foi aí que a gente começou a entender a amplitude o PAIF mesmo, assim, né? E cada uma das suas especificidades, foi aí que a gente começou a construir tudo. Eu acho que assim, tem orientações, mas são orientações muito gerais, e querendo ou não a pessoa que tá de referência no serviço ela acaba, é exercendo também um papel, né? Então quando eu falo tipo disso assim: a gente chegou e o primeiro movimento que a gente fez foi estudar o material que tinha disponível assim. (...) e todos esses materiais eu acho que eles são sim importantes, eles são referências, mas existe a forma como o serviço ele é já desenvolvido já no equipamento e essa lógica é uma lógica muito forte assim e que acaba atravessando. A gente vai meio que encaixando a leitura que a gente vai fazendo (...) Eu lembro assim quando eu comecei a estudar o caderno do PAIF, eu falava assim: "Ah, mas como que isso acontece? Como que eu faço isso acontecer? O que que significa isso? O que eles tão querendo dizer com isso?" Então eu acho que é um material importante, mas que sozinho ele tem pouca utilidade na verdade (E7)

Outro movimento da gestão que possibilitou uma maior capacitação dos técnicos ocorreu em 2014 e início de 2015, quando o setor de Educação Permanente iniciou cursos de curta duração com profissionais externos à prefeitura. Apesar de auxiliar na compreensão teórica da Política de Assistência, os técnicos avaliam que os conhecimentos adquiridos nesses cursos tiveram pouca aplicabilidade em sua práxis. Uma ação que possibilitou um maior conhecimento da realização do PAIF e sua interface com os demais setores e políticas foi a consultoria externa que os profissionais dos CRAS tiveram. No entanto avaliam que esse serviço poderia ser ampliado, tendo em vista que as questões que surgem no dia-a-dia dos CRAS são diversas e exigem aprimoramento constante.

### 5.2.2.3 Direitos assegurados pelo Estado

Em relação às seguranças afiançadas pelo PAIF, a segurança de acolhida tem sido realizada pelos técnicos durante os atendimentos particularizados, sejam eles provenientes de demanda espontânea da população ou pelos encaminhamentos realizados pela rede. Além da demanda espontânea o funcionamento dos CRAS ainda na lógica de plantão social com a liberação de benefícios eventuais, também assegura que a acolhida seja realizada, pois em muitos dos casos é em busca dos benefícios que as famílias tem acessado o CRAS:

O trabalho do PAIF ainda está ligado à questão dos benefícios, porque a maioria das famílias que vem, elas vem atrás do benefício e a partir disso a gente faz a acolhida e o atendimento inicial e consegue discutir se aquela família precisa de acompanhamento ou não. (...) aí por isso que eu acho que é muito separado a questão dos benefícios do PAIF, se eu só entrego o benefício e eu não faço uma escuta maior daquela família, só atendo a solicitação daquele momento, as vezes eles estão com uma série de problemas que não consegue identificar na fala, então eu acho que ainda precisa se refinar a questão da escuta ali. De escutar aquela família, de compreender as necessidades que ela traz para além do que ela coloca. (...).. ainda, como eu já disse a gente tá preso à questão de dá os benefícios, de liberar os benefícios e aí a gente se perde no PAIF (E2)

Ah tem uma questão que eu acho que é importante assim. Que incomoda demais, que incomoda muito. Eu acho que é a questão da demanda espontânea, que é a procura por benefício. Isso eu acho que é um... pra mim é grande dilema, até hoje eu não consegui solucionar isso, porque a

princípio eu acho que o benefício atrapalha o trabalho do PAIF. O benefício ele funciona, na minha visão assim, ele funciona, ele sempre funcionou como um chamariz para o usuário, entendeu? Se não tivesse o benefício o CRAS ia tá vazio, então a gente sempre trabalhou assim muito: "Vamos aproveitar que a pessoa tá aqui solicitar a cesta básica e vamos conversar sobre outras coisas. Vamos aproveitar que a pessoa veio buscar a cesta básica e vamos fazer uma palestra, vamos fazer uma, um... roda aqui de reflexão e tal" (E3)

E além do benefício o plantão, né? Essa ideia de que o CRAS tem que funcionar como plantão, pronto atendimento, tem que ser pronto atendimento, não pode ficar esperando muito tempo, não pode agendar, tem que chegar ali e ser atendido, tá precisando de um benefício e saiu com o benefício. Então assim, aí você vai tentar fazer aquela coisa toda da função protetiva nesse interím aí. Dentro desse recorte. O objetivo da pessoa é outro, ela não veio aqui pra isso, ela veio aqui porque ela tá precisando de uma determinada coisa e ela quer sair com aquilo, né? Então assim você acaba aproveitando esse espacinho ali, pra você tentar fazer o que o PAIF propõe. (...) Então eu acho que essa questão do benefício atrapalha, eu acho que trazer a transferência de renda pra cá vai atrapalhar mais ainda, porque inclusive, eu não sei assim, pra mim a maioria dos benefícios teria que tá focado em transferência de renda, sabe? (...) (E3)

Em seu discurso E7, faz uma reflexão sobre como os direitos da população, principalmente a população mais vulnerável estão sendo violados com a crise econômica que tem afetado o país e o município de Nova Lima. O profissional chama a atenção de que todas essas transformações nas estruturas que embasam o serviço tem repercussões muito grandes para as famílias atendidas pelo PAIF e acarretam também uma violação, por parte do Estado, aos direitos afiançados pela Política de Assistência:

Eu acho que a gente tá num momento em que a gente, eu acho que é especialmente difícil agora, assim. A gente nesse momento em que uma série de direitos sociais estão sendo cortados direta e indiretamente assim, sendo que a gente já vive, né? Uma realidade que pra gente é de trabalho, mas que pra população é de acesso a direitos, que já é muito difícil, que já é muito complicada antes desses cortes assim, é... e... sinceramente assim... eu acho que por exemplo, os benefícios eventuais que a gente tem aqui no CRAS, eles tem uma importância, eu reconheço que eles tem uma importância é... e é aquilo que a gente brinca assim sempre, né? que, por exemplo, ter a cesta básica e não ter a cesta básica, os dois são ao mesmo tempo o céu e o inferno assim. É... porque a gente tá falando de direito, a gente tá falando de direito a alimentação e enquanto a gente tá falando de direito à alimentação que não pode ser acessado, sei lá, é o primeiro direito, entendeu? Tipo assim, se a pessoa não tem, é a coisa mais básica, assim, tipo assim, sei lá, nível pirâmide de Maslow assim, se a pessoa não tem alimentação, se a pessoa não tem moradia, se a pessoa não tem, gente a gente tá querendo que ela fique auto... se torne uma pessoa autônoma que a gente tá querendo promover autonomia é tipo assim... né? A gente tá discutindo coisas ainda tão básicas assim, sabe? Não é que eu acho que o

horizonte da autonomia tenha que ser retirado do nosso horizonte, pelo contrário, assim, eu acho que ele que alimenta o trabalho da gente, ele que possibilita o nosso trabalho sair desse lugar do básico assim, mas a gente não pode deixar de reconhecer que não tem o básico pra ofertar pra família. Assim, eu não to falando só dos benefícios não, eu to falando de suporte de redes assim, sabe? Tipo, de uma família que precisa de um exame e não tem condições de arcar com esse exame, mas tem que esperar 3 meses, 6 meses por um exame, por um exame que tem risco de vida, sabe? De uma família que não tem renda, mas tem que juntar dinheiro pra fazer porque senão a pessoa pode morrer, né? De medicação, por exemplo, de... é... num contexto de desemprego muito grande, é... e é isso assim, emprego também é direito e a gente tá vivendo uma situação de desemprego maciço da população pobre do nosso país assim. A crise é a crise dos pobres, né? Tipo assim, claro, eu acho que tá afetando todo mundo, assim, mas quem tá sendo massacrado por essa crise e por toda crise na verdade, né? E por onde ela começou é com a população pobre e assim não tem nenhum serviço: "Então vamos, nesse momento que a gente não tem nada, vamos trabalhar a qualificação." Não tem um serviço de qualificação pra gente encaminhar essas pessoas pra num momento em que a crise se dissolve pra que elas possam retornar pra um outro lugar no mercado de trabalho. Vamos, né? Tipo assim encaminhar as crianças pra cursos, pra... não tem, não tem nada assim. Então assim tem muito pouco eu acho, eu acho que o tem e ainda assim eu acho pouco é o trabalho técnico assim, sabe? Porque por exemplo a gente tem, a gente recebe 50 cestas básicas por mês, a gente recebe 50 cestas de legumes por mês, mas a forma como isso tem podido acontecer eu não avalio como a forma que a política pública deveria... ela não responde as questões que estão sendo colocadas, né? E eu acho que a gente tá até vivendo um conflito muito grande em relação a isso, porque a sensação que a gente tem é que há uma corrida a esses benefícios assim e esses benefícios são pra gente dá o suporte pro processo de emancipação, processo de autonomia dessas famílias e não tem sido isso que tem acontecido, porque... não tem dado conta de responder à forma como a gente organiza os serviços e aí eu acho que assim, tem uma responsabilidade que eu acho que é clara a patente da gestão, mas a forma como a gente tem conseguido mesmo ver e organizar o serviço também não tem dado conta de responder a isso que é da equipe, eu falo bem em nome da equipe mesmo que entende o que uma política pública deve fazer (E7).

Ao se propor assegurar os direitos de acolhida, ao convívio familiar e comunitário e ao desenvolvimento da autonomia, o PAIF busca trabalhar com questões muito subjetivas, e as famílias atendidas pelo Serviço estão ainda em busca de questões muito concretas, coisas ainda muito básicas para a sobrevivência mesmo. Então, ao assegurar o direito à sobrevivência a riscos circunstanciais, compreende-se os benefícios eventuais como esses concretos que as famílias necessitam para superar as situações as quais estão expostas.

O fato de lidarem, no dia-a-dia com demandas muito objetivas dos usuários e o trabalho proposto e desenvolvido pelo PAIF se pautar muitas vezes em questões mais subjetivas, associado ao pouco leque de ações resolutivas a que tem acesso,



faz com que os profissionais tenham nos benefícios eventuais uma resposta imediata e concreta para as situações de violações vivenciadas pelas famílias:

O acesso das famílias, porque as vezes as famílias querem outras coisas e e aí a gente tem um leque pequeno de coisas pra poder oferecer e como é, o nosso... é... o equipamento é de referência, mas alguns dos serviços a gente não tem o poder de executar, a gente tem que encaminhar, a gente fica muito restrito ao que realmente a gente faz com as famílias, então a família também fica um pouco desacreditada do trabalho do PAIF, eu acho que até por isso é... elas não conseguem... as vezes elas não aceitam o acompanhamento, até porque as coisas são muito subjetivas e a família consegue entender só o que é objetivo, os benefícios que elas conseguem pegar, ver, fazer um uso deles. Então eu acho que essa é uma das maiores dificuldades que a gente tem. (E2)

(...) Eu ouvi uma vez numa palestra que a cesta básica era a... como que a mulher falava?... a cesta básica era a muleta do assistente social. E eu fiquei: "Gente, mas como?" Mas é, as vezes a pessoa chega e te tá uma lista de problemas e você não tem nada o que fazer, aí você fala assim: "Então leva uma cesta básica." pra ter aquela sensação de que a pessoa não perdeu tempo ali contando de tudo... de que você fez alguma coisa, né? (E14)

Muito contraditória ainda entre os técnicos que, baseados nos pressupostos de desenvolvimento da autonomia das famílias, ainda vivenciam a lógica do assistencialismo dentro do CRAS, a questão da liberação de benefícios eventuais se apresenta ao mesmo tempo enquanto um facilitador do PAIF, pois muitas das famílias tem seu primeiro acesso ao serviço por essas questões, mas ao mesmo tempo, atrapalha o serviço, pois sobrecarrega os técnicos e dificulta o empoderamento das famílias:

(...) Bom, se eles deveriam ou não deveriam estar no CRAS, eu confesso que eu não tenho muito uma opinião formada não, eu acho que em parte eu gostaria que eles não estivessem porque a vi... a vivência que a gente tem dos benefícios é uma vivência que é muito atropelada assim, que é uma vivência que vai muito mais no sentido, pelo menos no meu entendimento assim de não realização do trabalho que eu tenho que fazer, do que no sentido de uma realização desse trabalho que eu tenho que fazer. Só que eu não posso deixar de reconhecer a importância de ter os benefícios eventuais pra ofertar pras famílias que a gente atende aqui e que muitas vezes eles são instrumentos até pra que a gente quebre um bloqueio da família, uma resistência da família que já foi abordada por uma série de políticas públicas das formas mais desastrosas possíveis ao longo da trajetória de vida delas e que, às vezes, o benefício eventual é uma materialidade que a gente consegue, tipo assim, um primeiro ponto de apoio pra que um vínculo possa ser construído. Então assim eu fico dividida, por um lado eu entendo assim que ele é um recurso que pode sim oferecer pra

gente um... uma... uma possibilidade de trabalho, né? Com as famílias que a gente trabalha (E13)

Ah... essa eu mudo de ideia todo o tempo. Tem época que eu acho que realmente os benefícios deveriam ser encaminhados pra algum setor específico e a gente focar no PAIF e ter uma interlocução com esse setor e fornecer assim, e tem época que eu acho que isso ia prejudicar mais as famílias assim, sabe? Na questão do acesso, mas dificuldades que elas já apresentam, então eu não, não tenho uma, uma... posicionamento fechado assim de como que deveria ser a lógica, né? Mas eu acho que... é... a gente ainda tá aprendendo a lidar com essa questão do benefício com as famílias de acompanhamento, né? Como que é. qual que é a prioridade do serviço do CRAS de prevenção, né? Pra poder fazer isso de uma forma melhor, mas é muito, eu acho que é um processo muito complicado porque a gente tá lidando com a urgência do outro, né? Então a gente não pode simplesmente deixar de fazer e chegar no ideal e quem vai sofrer as consequências mais graves que é função do Estado. (E6)

Essa necessidade de ainda manter uma postura assistencialista citada por E2 aponta para a realização do trabalho dos profissionais, que apesar de se esforçarem para a mudança da lógica do serviço ainda esbarram em resquícios de ações realizadas durante a era assistencialista: “(...) porque o CRAS ele sempre foi desde que... quando eu trabalhava no outro lugar era CRAS também e ele era porta de entrada basicamente para benefícios, qualquer tipo de benefícios (...)” (E10).

Outro ponto de discussão que emerge dos discursos dos técnicos diz respeito ao acesso à renda. Nesse sentido, a população atendida em Nova Lima tem encontrado dificuldades para ter esse direito assegurado, tendo em vista que as capacitações fornecidas não atendem as demandas do território, bem como devido à crise econômica que o país e o município vem enfrentando tem dificultado a oferta tanto de capacitações, quanto de vagas de emprego:

A gente fica atendendo coisas em torno do que é o fundamental: formação de mão-de-obra, capacitação das pessoas para o trabalho, isso quase que não tem. Quando tem a inclusão produtiva oferecia cursos, mas os cursos não davam emprego, porque são cursos oferecidos não sei... não são em cima da necessidade da possibilidade local. Aqui, por exemplo, você tem um grande potencial para contratação de domésticas, de jardineiros, de caseiros, de... enfim, empregados domésticos nos condomínios. Não existe uma formação para esse tipo de mão de obra. Nós nunca oferecemos esse serviço. Acho que, então, ficamos distante da necessidade... estamos oferecendo o curso de administração e auxiliar administrativo e daí todo mundo fez o curso de auxiliar administrativo não vai conseguir emprego por causa disso (E1)

Se aqui o mercado a esse, é isso que a prefeitura, que o serviço tinha que fazer: oferecer curso de jardinagem, oferecer curso de... para empregada

doméstica, para esses serviços assim, né? Porque o pessoal dos condomínios, eles não contratam facilmente povo daqui, porque eles têm desconfiança, porque eles têm, não sei o quê... eles não querem gente que não saiba fazer o serviço, eles não contratam empregada doméstica daqui porque as mulheres daqui não sabem fazer o serviço. Eles pagam bem, vem gente lá de Belo Horizonte, lá de não sei aonde, lá de... de Contagem, de Betim para trabalhar nas casas daqui e as daqui ficam sem trabalho porque não tem, não tem treinamento nenhum e tal, não é? (E11)

E também veio um momento pior do que o dela que foi o de redução de vagas, aí esses encaminhamentos pra trabalho, na realidade, tem hora que eu falo com o usuário, eu falo assim: "Olha eu não to te dando a vaga, mas se você quiser ir lá e fazer o cadastro, tem Fulano que você pode procurar, mas sem garantia..." que eu tenho achado o mais drástico (E4)

Estando o CRAS instalado em um local específico do território e sendo esse mesmo território muito amplo, conforme já foi citado pelos técnicos, E4 reflete sobre as possibilidades das famílias acessarem seus direitos se muitas vezes elas não tem condições de se locomoverem pelo território e o CRAS não assegurar essa locomoção. Para o profissional os sujeitos estão tendo seu direito de acesso às políticas públicas violados pelo próprio serviço que busca garantir sua autonomia e assegurar seus direitos:

(...) eu acho que, às vezes, eu técnico que fico devendo pra eles. Eu acho que a gente criando condições, agendou, mas aí tão as condições favoráveis? Tem transporte, tem... "Ah, você não consegue vim?" Eu tenho vale pra família vim? Se não existe ônibus pra vim, dá pra eu ir até lá? Eu acho que a maioria dos compromissos que são acordados e tem a condição de acessibilidade eles são cumpridos, aí eu acho que eu peço por um lado por não dar condições de acessibilidade pra pessoa e aí eu tenho aquela outra questão, se eu não estou dando condições, se isso tem que acontecer, se isso é importante que vai desenvolver essa família, o dia-a-dia dela, eu tenho condições de ir até lá? Eu fui? Eu acho que a adesão é boa, eu acho que a política fica devendo mais pro usuário, muito mais que o usuário fica devendo pra adesão a política. E tem um monte de falha aí, por exemplo, o território mais distante, tem um mais distante, tem um outro que não é mais distante, mas muito mais descoberto que a nossa ida até lá tá mais desfalcada, mas teve momentos que a gente ficar sem benefícios e sem transporte (E4)

Outro técnico aponta que o PAIF não tem conseguido assegurar o acesso do público alvo, devido ao seu horário de funcionamento:

(...) às vezes a gente não consegue alcançar o público que mais precisa. Eu vejo que ele ainda não está dentro do PAIF, que ele ainda está fora, porque ele não consegue acessar, por exemplo, o CRAS funciona no horário comercial, e aí eu vejo que é inversamente o contrário, ele tinha que funcionar nesse horário comercial, mas tinha que funcionar a noite, tinha

que funcionar no fim de semana, porque, por exemplo, aí você começa a trabalhar com uma família que tá desempregada, mas que precisa de uma série de encaminhamentos, aí num deles você dá a sorte de encaminhar ela para o mercado de trabalho e ela começa a trabalhar, aí você tem que desligar a família, porque ela trabalha e aí ela não tem mais de vir (...) Aí depois ela retorna com alguns problemas mais sérios que você não conseguiu acompanhar, porque ela não tá durante a semana, não pode faltar ao serviço, no fim de semana não trabalha. Então é um serviço que ainda está incompleto, que ainda está procurando o caminho (E2)

Como já discutido antes, a falta de fluxos e de uma pactuação e articulação da rede de serviços socioassistenciais entre si e com as demais políticas setoriais também se apresenta como um fator que dificulta a população atendida pelo PAIF a ter acesso aos seus direitos e assim a assegurar a autonomia, a sobrevivência aos riscos:

Acredito que não só em Nova Lima, não sei, não conheço todo o Brasil, mas... não é uma rede fortalecida, é muito falha porque o nosso trabalho enquanto assistência ele depende dos outros setores, dos outros serviços e muitas vezes a gente não tem acesso. A gente não pode... vamos supor assim, é... às vezes chegam pessoas aqui precisando de creche, né? Vem com essa demanda pra nós. Um relatório nosso, ou uma conversa nossa, explicar a situação, às vezes é uma família de acompanhamento que a gente sabe como é que é, sabe que isso poderia ajudar em todos os sentidos: talvez poderia ajudar a mãe a conseguir um trabalho, o pai também; ou conseguir estudar, continuar estudando; poderia melhorar as condições de vida dessa família e a gente não consegue, porque a gente encaminha pra rede e... às vezes, não tem um retorno. Às vezes a família não é chamada, não é atendida ou não é atendida no que ela precisa. Ela é atendida, mas não no que ela precisa, né? Naquela situação. É uma rede frágil, até, mesmo dentro da assistência, a nossa rede socioassistencial (E10)

## 6. DISCUSSÃO

Ao reorientar as práticas de Assistência Social, a matricialidade sociofamiliar configura-se como um dos eixos estruturantes das ações da Política Nacional de Assistência Social. Considerando que as famílias vem passando por fortes “processos de exclusão sociocultural” (BRASIL, 2005, p. 41), que as coloca em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, a matricialidade sociofamiliar tem como foco trazer a família para o centro da política de assistência social, na perspectiva de cuidá-las e protegê-las. Para se compreender a centralidade da família na Política de Assistência Social, mais especificamente no PAIF, faz-se necessário, em um primeiro momento discutir como a família tem sido concebida tanto pelos textos legais que instituem o PAIF, bem como pelos profissionais que atuam nesse serviço. Em um segundo momento discute-se a função do Estado em oferecer cuidado e proteção para as famílias à qual se propõe fortalecer, bem como quais subsídios tem sido dispostos tantos em termos de legislação, quanto em termos de suporte para os profissionais realizarem o serviço.

Com os resultados obtidos a partir da análise dos documentos que embasam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e das entrevistas realizadas com os profissionais técnicos de nível superior que realizam o Serviço nos Centros de Referência da Assistência Social, pretende-se no presente capítulo realizar uma discussão dos mesmos tendo como sustentação teórica a Abordagem Sistêmica proposta por Minuchin, Colapinto e Minuchin (1999/2011) e autores que vem trabalhando sobre a relação Família-Estado. Pretende-se compreender como a centralidade da família tem sido realizada na teoria e na prática do PAIF, bem como a função do Estado para a efetivação desse Serviço.

### 6.1 As famílias atendidas pelo PAIF: uma compreensão dos discursos teóricos e dos profissionais

Para uma compreensão da família enquanto foco de intervenção do Estado em seus documentos legais e na práxis dos profissionais, faz-se necessário

esclarecer sobre as concepções de família e suas funções, adotadas por esses dois âmbitos.

A matricialidade sociofamiliar compreende a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, sendo a ela garantida a defesa do direito à convivência familiar. A família deve ser apoiada e ter acesso às condições para responder ao seu papel no sustento. Dessa forma, através da centralidade da família na política pública de assistência social, repousa o pressuposto de que se deve garantir condições de sustentabilidade para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros (BRASIL, 2005).

Ao eleger a matricialidade sociofamiliar como um pilar do SUAS, objetiva-se dar foco à família e ao seu contexto sociocultural. Para Andrade e Matias (2009) este pilar perpassa todo o modelo de atuação do SUAS, tendo como foco o fortalecimento dos vínculos familiares, a defesa e a promoção do direito de convivência familiar e comunitária. Nesse sentido, o trabalho social com as famílias visa apoiá-las para que elas possam exercer sua função protetiva, respondendo seu dever de sustento, guarda, educação e proteção de seus membros (MORENO, 2012).

O conceito de família para além laços consanguíneos vem de encontro com o disposto nos textos legais que embasam o PAIF, bem como na concepção de família expressa pelos profissionais. Apesar de ainda ser objeto de idealizações, a realidade das mudanças sociais brasileiras abalam o modelo idealizado de família, tornando difícil sustentar a ideia de um modelo adequado (SARTI, 2010). Os vínculos sociofamiliares asseguram ao indivíduo a segurança e o pertencimento social, fazendo com que o grupo familiar se constitua como uma condição de pertença, tanto no âmbito objetivo quanto subjetivo, e não pode ser descartado quando se desenham processos de inclusão social (CARVALHO, 2010).

A leitura dos documentos do PAIF, permite apontar que o conceito de família utilizado pelo Serviço, busca abordar de forma ampla todas as configurações familiares presentes na atualidade brasileira. Não se prende à família burguesa, consanguínea, considerando também as relações afetivas e solidárias entre os sujeitos. Ao se retirar do conceito de família a convivência em determinado lugar e tempo, permite considerar como membros do grupo familiar também aqueles que

estão para além das paredes da residência, abrangendo também a comunidade em que o sujeito está inserido.

O conceito de família presente nos documentos oficiais do PAIF aponta para a desconstrução do modelo ideal de família, visando o respeito à todos os tipos de arranjos, valores, crenças e identidades, por considerar essa instituição como um conjunto de seres históricos que reflete as desigualdades sociais vigentes, bem como reconhece a família e seus membros enquanto sujeitos de direitos. Ao considerar os diversos arranjos familiares presentes na sociedade brasileira, bem como sua constituição enquanto um grupo dinâmico, formado por seres históricos que vivem em uma sociedade, em contextos diversos, considera que os conflitos familiares se fazem presentes, os atribuindo às condições sociais vigentes. Assim propõe a compreensão da família em seu contexto histórico, social, cultural e econômico, visando não estigmatizá-la por sua situação de vulnerabilidade e/ou risco social vivenciado, mas ressaltar seus recursos e potencialidades.

Os textos procuram desconstruir a noção de família ideal, apontando que o trabalho social com famílias desenvolvido no âmbito do PAIF seja realizado a partir da realidade das famílias atendidas pelo Serviço. A matriciliade sociofamiliar, um dos eixos estruturantes do SUAS, considera a família em seu contexto sociocultural, no centro da concepção dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos pela Política de Assistência Social.

Os profissionais também apresentaram o conceito de família para além da consanguinidade. Apontam que o conceito pessoal de família já era amplo, seja por sua própria constituição familiar, ou por estudar na graduação as diversas configurações familiares presentes na sociedade brasileira. Ressaltam que o trabalho na Assistência Social possibilitou uma aproximação com essas diversas constituições familiares, bem como o conhecimento da realidade vivenciada por essas famílias (realidade essa diferente e, em algumas vezes, até distante, da realidade dos próprios profissionais). Tal aproximação possibilitou também compreender que o sentido de família se estende também para a comunidade em que o núcleo familiar está inserido.

A família, sob a visão Sistêmica é considerada uma pequena sociedade humana, cujos membros têm contato direto, laços emocionais e uma história

compartilhada. O vínculo familiar é caracterizado como a sensação de especial conexão que as pessoas possuem umas com as outras. Tal conexão, possibilita pensar no sentido de família, que se expressa por sentimentos, percepções e pela maneira como seus membros descrevem sua história, suas atitudes e seu estilo (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 1999).

Carvalho (2000), ressalta que nas famílias pobres, a família nuclear está inserida no grupo familiar extenso, formado pelos conterrâneos e agregados de parentes. Nesse contexto, o conceito de solidariedade conterrânea e parental define as relações de ajuda desenvolvidas entre as famílias pobres. Essa solidariedade se apresenta como uma condição de existência e de sobrevivência das famílias em situação de pobreza e discriminação, visto que se constitui como uma forma de enfrentar as situações a que todos estão sujeitos ao maximizar as chances de garantia da sobrevivência dos membros que tem menos rendimentos (CARVALHO, 2000).

As famílias pobres vivenciam cotidianamente situações de vulnerabilidade e/ou risco social que faz com que se configurem enquanto uma rede de solidariedade de cuidados mútuos. Essa rede define a família em torno do eixo moral, em que as obrigações mútuas entre os membros estruturam suas relações para além da consanguidade. Assim, baseando-se em Woortman (1987) Sarti (2010), aponta que o único grupo em que as obrigações são dadas é na relação pais e filhos, as demais relações são seletivas e dependem das obrigações mútuas que se estabelecem dentro da rede e da sociedade. Ao se constituir em uma rede com obrigações morais entre seus membros, Sarti (2010) afirma que, a família para os pobres apresenta um duplo sentido: dificultar a individualização e; manter sua existência como apoio e sustentação básicos. Isso se torna muito presente quando se trabalha com famílias com baixa renda onde consegue-se perceber claramente os cuidados mútuos e a proteção exercida pelas famílias com as outras. Assim como no exposto dos documentos que embasam o PAIF e nos discursos dos técnicos, a abordagem sistêmica propõe que a equipe deve considerar a família ampliada, como seu principal recurso para a intervenção nos equipamentos sociais (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 1999).



Tanto os documentos do PAIF, quanto o discurso dos profissionais apontam que a compreensão da família deve ser realizada a partir da realidade vivenciada por esse sistema. Para os profissionais compreender e aceitar as diversas configurações familiares constitui um fator facilitador para o desenvolvimento do trabalho com os núcleos familiares existentes no território. Reconhecem que os diversos sistemas presentes na sociedade brasileira atual (cultura, economia, sociedade, entre outros) afetam diretamente as famílias: seu conceito, sua constituição e seus relacionamentos entre si e com os demais sistemas, tendo em vista que a família pode ser considerada um subsistema da sociedade. Assim, corrobora Minuchin, Colapinto e Minuchin (2011), quando os autores afirmam que as partes de um sistema se afetam mutuamente.

Considerando que o discurso social sobre as famílias reflete nelas como um espelho, Sarti (1994) afirma que cada família constrói seus mitos segundo o que ouve sobre si a partir do discurso externo internalizado e que devolve à sociedade esse discurso sobre si mesma conforme sua elaboração e suas experiências subjetivas. Assim, o discurso social encontrado tanto nos textos sobre o PAIF quanto nos discursos dos profissionais apontam para a função de proteção e socialização dos sujeitos como algo inerente à família.

Para Minuchin, Colapinto e Minuchin (2011), os princípios da estrutura e da função familiar são genéricos, mas quando aplicados às famílias atendidas pelo sistema de proteção social, assumem características especiais devido à afeição e aos vínculos existentes nessas famílias que são frequentemente negligenciados. Para os autores, tais famílias apresentam instabilidades que podem ser consideradas tanto como uma forma de viver e enfrentar o estilo de vida que vivenciam, bem como consequências das intervenções sociais que sofrem. Apontam que tais intervenções, nas famílias pobres, vem sempre em forma de uma padronização de seus comportamentos e condutas, o que é reforçado pelos equipamentos institucionais.

Apesar de muitas vezes a família ser definida como o espaço privilegiado de convivência, afetividade e sociabilidade, não significa que não haja conflitos, podendo se apresentar também como o lugar da opressão, da violência e da coação (MIOTO, 1997; SARACENO; NALDINI, 2003; VICENTE, 1994). Para Gomes (2003),

a casa pode deixar de ser um espaço de proteção para se tornar o espaço de conflito, de privação, de instabilidade de esgarçamento dos laços afetivos e de solidariedade e Silva (2007), ressalta que independentemente da configuração e da condição socioeconômica, as famílias podem se constituir em espaços de conflitos, de constantes lutas entre seus membros e entre o grupo familiar e a sociedade, apresentando-se como um espaço de desconstrução e/ou negação das relações protetivas entre seus membros.

Mesmo que seus membros estejam interessados em proteger, defender e apoiar um ao outro (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 1999), não se pode desconsiderar que a família também se constitui enquanto um local de violação de direitos e de desproteção dos indivíduos. Para os autores, nas famílias pobres, a violência é um importante fato em suas vidas e pode assumir duas formas: uma violência interna, que ocorre dentro das famílias e a violência provocada pelas intervenções sociais. Em relação à primeira forma, encontrou-se tanto nos textos legais quanto no discurso dos profissionais essa dimensão. Compreende-se que os laços que unem a família também se constituem enquanto tensão, conflito e raiva, visto que, como em qualquer sociedade, há desacordos que devem ser negociados e desenvolvidas maneiras de lidar com seus conflitos.

Minuchin, Colapinto e Minuchin (1999), afirmam que as famílias, mesmo se importando uns com os outros, podem se fragmentar por não conseguirem encontrar formas de superar as situações que provocaram a instabilidade do sistema. Mesmo vivenciando conflitos e situações de violência externa e interna, a família pode desenvolver uma dimensão efetiva de fortalecimento e potencialização de seus membros, visando recriar ou romper relações que impõem enfrentamentos ainda maiores (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2010). Entende-se dessa forma, que os conflitos e violências familiares podem se constituir enquanto uma forma de enfrentamento da família, no sentido de proteger seus membros frente às mudanças que provocaram a instabilidade do sistema. Mesmo se apresentando de forma contrária daquilo que é esperado da sociedade, a família ao responder de forma violenta, está na verdade refletindo aquilo que a sociedade lhe transmitiu, com base em suas elaborações e suas experiências.

A alteração nas relações protetivas entre os membros da família podem ser atribuídas às situações de vulnerabilidade, desigualdade, pobreza e exclusão social ao qual a maioria das famílias brasileiras está exposta, visto que, a negação de seus direitos possibilita uma realidade que não traz para o seio familiar a harmonia para que ela possa ser propulsora de um desenvolvimento saudável de seus membros, fazendo com que a superação dessa situação ocorra de forma fragmentada, uma vez que a família não dispõe de redes de apoio para o enfrentamento das adversidades (GOMES, 2003; VICENTE, 1994). A situação de vulnerabilidade das famílias encontra-se, de acordo com Ferrari e Kaloustian (2000), diretamente associada à situação de pobreza e ao perfil de distribuição de renda brasileira. Aprofundando esse pensamento para as famílias pobres, Gomes e Pereira (2005), afirmam que a situação de vulnerabilidade social dessas famílias está diretamente ligada à miséria estrutural, que, agravada pela crise econômica, acarretam no subemprego ou no desemprego do homem e/ou da mulher. A situação socioeconômica tem sido considerada como o fator que mais tem contribuído para a desestruturação da família, uma vez que a pobreza, a miséria e a falta de perspectiva de um projeto existencial, que vislumbre a melhoria da qualidade de vida, coloca a família numa luta desigual pela sobrevivência (GOMES; PEREIRA, 2005).

O PAIF em seus objetivos estabelece o fortalecimento dos vínculos familiares e é cobrado dos técnicos a realização de ações que visem atingir tal objetivo. No entanto, em sua práxis os técnicos identificam que em certas situações, “a melhor saída” (E1) seria mesmo o rompimento dos vínculos familiares tendo em vista as questões relacionadas às violações de direitos que ocorrem no âmbito familiar. Apontam também para a dificuldade em se trabalhar fortalecimento de vínculos em situações em que estes nunca foram estabelecidos. Nesse sentido, refletem que o Estado, ao forçar a família a manter, ou a criar, seus vínculos está responsabilizando as famílias pela proteção de seus membros e assim, se retirando de realizar seu papel de proteção. Essa visão é corroborada por Sawaia (2010) que aponta para o perigo das idealizações e estereótipos sobre a vida familiar. Tais ações impõem o risco de culpabilizar, responsabilizar e sobrecarregar a família como negociadora, provedora e cuidadora.

Ressalta dos discursos dos técnicos que o contexto das famílias atendidas nos CRAS aponta para as diversas configurações familiares presentes na sociedade brasileira, com maior incidência de famílias monoparentais vivenciando situações de vulnerabilidade socioeconômica. Segundo o último Censo (IBGE, 2010) houve um aumento das famílias monoparentais sob responsabilidade exclusiva das mulheres, passando de 22,2% em 2000 para 37,3% em 2010. Dentre as famílias formadas pelo responsável sem cônjuge e com filhos 87,4% são chefiadas por mulheres. Os programas de transferência condicionada de renda priorizam o repasse da renda às mulheres e as envolvem em uma rede de obrigações com as ações estatais. Nesse sentido, ao ser incluída no Programa Bolsa Família, a figura feminina é materializada simbolicamente como a representante do grupo familiar (MARIANO; CALOTO, 2009).

A Portaria SEAS Nº 881/2001, que institui os Núcleos de Apoio à família, dentre suas estratégias para trabalhar com as famílias estabelece a mulher como referência do grupo familiar. Percebe-se essa responsabilização feminina pelo cuidado também nos discursos dos profissionais dos CRAS, que ainda focalizam suas ações com as famílias nos atendimentos à mulher (mãe, avó...), sejam eles individuais ou grupais (grupos de mulheres). Essa associação da família com a figura feminina é reforçada também pelos programas de transferência condicionada de renda como o PBF e o PVN, que tem como diretriz que o cadastro seja realizado em nome da mulher do grupo familiar. Nesses programas cabe à mulher a responsabilidade não só de fazer o CadÚnico, mas de mantê-lo atualizado, de receber o recurso e aplicá-lo de modo a beneficiar a família, de ter o controle das condicionalidades, pois caso não o tenha será chamada para responder por isso (MARIANO; CALOTO, 2009). Essa focalização na mulher permite compreender que o papel feminino de cuidadora dos membros da família, em especial os membros mais vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos e deficientes) é reforçada pelas políticas públicas de proteção social que ainda apresentam a visão dicotômica dos papéis sociais de homens e mulheres. Assim, compreende-se que essa focalização na figura feminina para a realização das ações da Política de Assistência Social, bem como do PAIF ao invés de promover o protagonismo e o empoderamento

feminino, na verdade tem culpabilizado as mulheres pela situação de vulnerabilidades vivenciadas pela família.

Muniz (2011), percebendo a centralidade das ações do PAIF na figura feminina, pesquisou sobre os homens e a masculinidade na Política de Assistência Social, mais especificamente no PAIF. Em suas conclusões o autor aponta que dentro da assistência social a concepção de gênero está relacionada à mulher e à violência contra a mulher. Demonstra isso através das diversas ações realizadas pelos profissionais do PAIF com foco no público feminino. Para o autor não há lugar para o homem nesse serviço, tendo em vista que gênero e mulher são considerados sinônimos.

Identifica-se, nos documentos que embasam o serviço e na práxis dos profissionais, a focalização em famílias que estejam vivenciando situações de vulnerabilidades e/ou riscos econômicos e sociais, como público-alvo do PAIF. Cabe aqui uma discussão acerca do que se caracteriza enquanto risco social, bem como vulnerabilidade econômica e vulnerabilidade social, visto que são situações distintas, que podem estar presentes, conjunta ou separadamente, na realidade das famílias brasileiras.

Por risco compreende-se a probabilidade de ocorrência de eventos futuros que podem ser controlados pelos indivíduos. Assim, qualquer situação que aumente a “previsibilidade de perda ou a responsabilidade pelo dano, compreendidos os eventos incertos e futuros inesperados, mas temidos ou receados que possa trazer perdas ou danos” (WOLKOFF, 2010, p. 5). Caracteriza-se um elemento potencial passível de efetivação somente a partir da ação humana. Para a PNAS (2004) a situação de risco se configura como a probabilidade de ocorrência de eventos como abandono, negligência, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, trabalho infantil entre outras. Essas situações são atendidas pela Proteção Social Básica, visando a prevenção e a proteção das famílias para que essas situações de risco não se efetivem. Caso sua incidência já tenha acontecido, cabe à Proteção Social Especial a realização de ações para proteger as famílias.

A vulnerabilidade por sua vez é compreendida a partir da exposição a riscos de diferentes naturezas que colocam os indivíduos frente a desafios para seu

enfrentamento (VIGNOLI, 2001). Tendo em vista que considera um conjunto complexo e multifacetado de fatores emergentes do contexto, devido à precarização ou ausência de recursos capazes de garantir a sobrevivência, a vulnerabilidade se refere às determinadas condições e circunstâncias que podem ser minimizadas ou revertidas. Deve-se compreender que a vulnerabilidade diz tanto de fatores externos aos sujeitos e/ou grupos como o contexto de referência, como a fatores internos, como as características básicas dos indivíduos, grupos, lugares ou comunidades. Assim, a vulnerabilidade implica a dificuldade de aquisição de recursos simbólicos e materiais capazes de contribuir para o acesso a bens e serviços, bem como para a mobilidade social (MONTEIRO, 2011).

Nesse sentido a vulnerabilidade econômica se caracterizaria como a dificuldade de acesso dos sujeitos à renda. Segundo Rocha (1997), a pobreza é uma síndrome multidimensional caracterizada por carências como subconsumo, desnutrição, subemprego e insuficiente integração na sociedade global. O uso da renda como medida de pobreza no Brasil, faz com que se estabeleça o cálculo sobre o valor do salário mínimo. Assim, a linha de pobreza equivale à renda familiar per capita de meio salário mínimo e a linha de extrema pobreza equivalente à renda familiar per capita de um quarto do salário mínimo (IBGE, 2016).<sup>3</sup> Oliveira (1995) considera que a vulnerabilidade econômica atinge a maioria da sociedade brasileira.

A vulnerabilidade social pressupõe um conjunto de características, de recursos materiais ou simbólicos e de habilidades dos indivíduos ou de um grupo social que são considerados insuficientes e inadequados para lidar com as oportunidades oferecidas pela sociedade (ABRAMOVAY et al, 2002). Essa associação determina o grau de qualidade de vida dos sujeitos, bem como constituem uma forma de ascender maiores níveis de bem-estar e diminuir as probabilidades de deterioração de vida dos sujeitos.

O Caderno de Orientações Técnicas do PAIF, vol. I (BRASIL, 2012a), baseado na PNAS (Brasil, 2004) aponta que as situações de vulnerabilidade podem decorrer: da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos afetivos e de

---

<sup>3</sup> Salário mínimo em 2017: R\$ 937,00

pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, relacionadas à sexualidade, deficiência, entre outros, a que estão expostas famílias e indivíduos. Para a PNAS (BRASIL, 2004), todas essas situações dificultam o acesso das famílias e seus membros aos direitos e exigem proteção social do Estado. Assim, ao descrever a vulnerabilidade social aponta que: 1) vulnerabilidade e pobreza são conceitos diferentes, mas interligados, pois a pobreza se caracteriza enquanto uma condição para a vulnerabilidade; 2) que a vulnerabilidade não é um estado, mas sim uma condição instável, que as famílias podem vivenciar por períodos de tempo variados; 3) que a vulnerabilidade é um fenômeno complexo e multifacetado que exige compreensão e respostas intersetoriais para seu enfrentamento; 4) que, se não compreendida e enfrentada, a vulnerabilidade tende a gerar ciclos intergeracionais de reprodução das situações vulneráveis e; 5) quando não prevenidas ou enfrentadas tendem a se tornar situações de risco (BRASIL, 2012a).

Oliveira (1995), aponta como grupos sociais vulneráveis aqueles que se encontram situados abaixo da linha da pobreza (e conseqüentemente da extrema pobreza), bem como aqueles que, apesar de estarem acima da linha da pobreza, também podem ser considerados vulneráveis. Pode-se pensar, dessa forma, que as famílias podem apresentar situações de vulnerabilidade social e não necessariamente serem vulneráveis economicamente. No entanto, famílias em situação de pobreza, ou extrema pobreza, devido à sua condição econômica vivenciam situações de vulnerabilidade social, pois enfrentam dificuldades para acesso aos direitos, como condições precárias de trabalho, moradia, acesso aos sistemas de proteção social. A maioria das famílias atendidas pelo PAIF está vivenciando situações de vulnerabilidade socioeconômica, pois além da renda, vulnerabilidades como condições precárias de moradia, satisfação das necessidades básicas de alimentação, acesso ao sistema escolar, de saúde e de trabalho, discriminações étnicas e de gênero e fragilização dos vínculos familiares e comunitários estão presentes em seu cotidiano. Os técnicos do PAIF, atendem poucas famílias com renda acima da linha de pobreza, que estejam vivenciando somente situações de vulnerabilidade social. Essas famílias, quando acessam o

serviço o fazem por intermédio de outros órgãos de garantia de direitos (Conselho tutelar, Ministério Público, entre outros).

Sob a perspectiva do olhar sistêmico, pode-se dizer que a vulnerabilidade vivenciada por essas famílias (perda de emprego, familiar em sistema prisional, perda de moradia, entre outros) como um período de transição, visto que são acontecimentos que intervêm para modificar a realidade familiar, trazendo instabilidade e fazendo com que enfrentem um período de desorganização. Visando superar essa situação a família busca se equilibrar através de padrões já vivenciados que lhes serviram no passado e os adapta para a situação presente. Assim, deve-se compreender que o comportamento apresentado nesses momentos não são necessariamente patológicos ou permanentes (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 2011). Nesse momento a intervenção do Estado se faz necessária, visto que as famílias sozinhas não possuem recursos materiais e simbólicos para enfrentar tais situações que estão muito além de sua governança, pois envolvem os sistemas macrossociais (emprego, educação, saúde...).

## 6.2 O Estado frente às famílias atendidas pelo PAIF: uma compreensão dos textos legais e dos discursos dos profissionais

A discussão desse tópico problematiza a responsabilidade do Estado frente à instituição familiar, visando compreender até que ponto o Estado se responsabiliza e/ou responsabiliza a família por sua situação de vulnerabilidade socioeconômica. Um primeiro ponto que emerge para discussão diz respeito à verticalidade na escrita da Política de Assistência: as ações, programas e serviços foram todos pensados, elaborados e implementados por profissionais e pesquisadores que atuam na área da assistência social. Como visto na breve contextualização da Política de Assistência, feita anteriormente, todo o processo de elaboração do SUAS foi pautado por agendas nacionais e internacionais, por interesses governamentais e não por uma luta da população para a conquista de direitos. Historicamente, o povo brasileiro foi submetido ao assistencialismo e, ao que se pode observar ainda



permanece nessa cultura, não compreendendo as políticas sociais como direitos aos quais devem acessar e cobrar das autoridades sua plena realização.

Outro ponto a se discutir nesse tópico diz respeito aos termos protetivo, preventivo e proativo, conforme previsto nas diretrizes do PAIF, bem como considerar se as ações realizadas nos territórios visando o desenvolvimento das aquisições das famílias e o fortalecimento de seus vínculos tem alcançado essas diretrizes.

Ao reconhecer a vulnerabilidade enquanto um fenômeno multifacetado, a PNAS e o PAIF enquanto um serviço dessa política, ressaltam a importância de ações preventivas, protetivas e proativas a esses segmentos populacionais. O trabalho social visa prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários através do reconhecimento dos aspectos positivos e das potencialidades da vivência familiar, auxiliando na formação e no fortalecimento das redes sociais de apoio das famílias, e possibilitar o reestabelecimento da função protetiva da família (BRASIL, 2012b).

Por ação preventiva, compreende-se a realização de ações para prevenir as ocorrências que interfiram no exercício dos direitos de cidadania. No âmbito da proteção social básica, a prevenção diz da exigência de uma ação antecipada, baseada no conhecimento do território, dos fenômenos e características específicas e das famílias e suas histórias. Assim o caráter preventivo atua com intervenções orientadas a evitar a ocorrência ou o agravamento de situações de vulnerabilidade social que impedem o acesso da população aos seus direitos (BRASIL, 2012a).

Os discursos dos técnicos apontam que os profissionais tem se mobilizado no sentido de realizar ações preventivas como rodas de conversa e orientações a nível individual durante os atendimentos. No entanto, avaliam que as ações preventivas praticamente não são realizadas pelo PAIF em Nova Lima. Dentre as dificuldades de se realizar ações de prevenção com as famílias, os profissionais apontam que a inserção do serviço no território foi realizada com várias situações (falta de infraestrutura urbana, violência, tráfico...) já instauradas. Mas, esbarram em outras dificuldades ainda: a burocracia, o atendimento individualizado com caráter de plantão e a demanda de outros setores fazem com que o foco do trabalho se concentre nessas situações de urgência e emergência de riscos e vulnerabilidades,

impossibilitando a realização de ações de caráter mais abrangente sob o enfoque preventivo. Em seu estudo sobre avaliação do PAIF Ribeiro (2011) aponta que os profissionais também relataram que a grande demanda de tarefas administrativas e ações emergenciais demandadas de outros setores, muitas vezes impede a execução de ações planejadas pela equipe.

Guimarães e Almeida (2010) em seu trabalho com famílias pobres apontam que a abordagem grupal de família tem apresentado caráter preventivo frente às situações de exclusão e negligência. Para os autores a convivência e a interação grupal possibilitam antecipar, polemizar e refletir sobre as formas de enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciadas que permeiam o cotidiano dessas famílias e da sociedade.

A atuação protetiva visa intervenções no sentido de amparar, apoiar, auxiliar e defender o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos (BRASIL, 2012a). Para os técnicos, a proteção integral e a prevenção que o PAIF se propõe a desenvolver junto às famílias, ainda está muito longe de acontecer, tendo em vista toda a história de desproteção vivenciada pelas famílias, bem como a dificuldade de acesso à renda e outros serviços fundamentais para a garantia de direitos, para a proteção e promoção dessa população.

Os técnicos apontam ainda que ao buscar fortalecer a função protetiva das famílias focando no fortalecimento dos vínculos familiares, o PAIF, em certos momentos, proporciona uma desresponsabilização do Estado e repassa essa responsabilidade sobre o sujeito para a família. Na análise de Gueiros (2002) a complementaridade família-Estado está cada vez mais tênue visto que deposita-se nas famílias uma sobrecarga que não conseguem suportar, tendo em vista as precárias condições socioeconômicas a que estão submetidas. Para o autor essa sobrecarga acentua ainda mais quando se trata de configurações familiares que não contam com o reconhecimento social, o amparo legal e previdenciário.

A função proativa está ligada ao reconhecimento, à tomada de responsabilidade e à intervenção frente a situações problema que dificultam o acesso da população aos seus direitos. Visa promover ações antecipadas ou imediatas frente às situações de vulnerabilidade ou risco social vivenciadas pelas famílias ou territórios, não esperando que a demanda chegue ao equipamento

(BRASIL, 2012a). Em relação à essas ações, os profissionais apontam para a necessidade do CRAS estar mais próximo da comunidade, realizando mais ações comunitárias, conhecendo mais o território. Atualmente essas ações não são realizadas tendo em vista a falta de recursos, bem como o tempo disponível para que os profissionais realizem ações como visitas domiciliares, articulação territorial com líderes comunitários entre outras ações que proporcionem o conhecimento das demandas da comunidade.

Para Ribeiro (2011), a gestão municipal enfraquece a ação técnica, ao não viabilizar a infraestrutura adequada para a realização de ações como busca ativa, que apresentam caráter preventivo e proativo. Para a autora, essa ação, na medida em que possibilita ao profissional mover pelo território, conhecer suas realidades e fraquezas, auxilia no conhecimento e na construção de ações de intervenção mais concretas e próximas da situação real vivenciadas pelas famílias, fazendo assim com que seja ofertado um atendimento mais qualificado aos usuários.

Tendo em vista que a realização das ações com caráter preventivo, protetivo e proativo pressupõe o conhecimento do território, suas vulnerabilidades e potencialidades, o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. II (Brasil, 2012b), apresenta a proposta de serviços intersetoriais para atendimento às famílias de forma descentralizada e articulada com outros serviços, utilizando os recursos do território com o objetivo de desenvolver a autonomia das famílias. Os discursos dos entrevistados também apontam para a importância da gestão desse território para o desenvolvimento do Serviço e o alcance dos objetivos do PAIF. Em seus discursos, percebe-se que muitos avanços já foram conquistados, mas ainda há muito que se fazer. Dentre os fatores apontados pelos técnicos que influencia na falta de conhecimento do território, pode-se elencar: o fato da política ser recente; a extensão do território; a falta de materialidade para a realização do conhecimento do território; a dificuldade de comunicação; o estabelecimento de fluxos de atendimento e encaminhamentos para outros setores e o perfil dos profissionais. Para Minuchin, Colapinto e Minuchin (2011), a burocracia do serviço social tornou os territórios especializados ao invés de criar subsistemas interativos em uma estrutura organizada. Para os autores essa distinção proporciona a desintegração dos serviços.

Pereira (2004), afirma que a Política de Assistência Social possui um caráter interdisciplinar e intersetorial, fazendo com que seja a política que mais estabelece interfaces e vínculos com as demais políticas (sociais e econômicas), visto a universalização do atendimento das necessidades sociais em seu conjunto. Estratégias como Grupos de Trabalho com os demais equipamentos presentes no território, reuniões esporádicas para discussão de casos são ações muito usuais no cotidiano para realizar a intersetorialidade em Nova Lima. Mais recentemente a construção dos fluxos de atendimento com os equipamentos da Secretaria de Desenvolvimento Social tem sido construídos, mas ainda precisam ser colocados em prática. Faz-se necessário também a construção dos fluxos com a rede intersetorial para que os processos sejam bem delimitados. Dentre as dificuldades encontradas para a realização das ações intersetoriais, os trabalhadores enfatizaram a necessidade da gestão municipal estabelecer as articulações com a rede intersetorial visando construir esses fluxos, bem como elaborar diretrizes para a realização das articulações, visto que, quando não existe uma rede de trabalho que possa dar materialidade às ações, o serviço fica subjetivado e não alcança os objetivos propostos.

Essa reflexão também é corroborada por Ribeiro (2011) que aponta para a necessidade de um cronograma sistemático de reuniões entre os órgãos gestores para uma definição política, técnica e operacional no âmbito da gestão municipal, visando programar a intersetorialidade como uma ação estratégica. Para a autora, a ação intersetorial precisa ser construída a médio e longo prazo, visando propor um projeto que supere a prática de atividades isoladas de equipes ou de equipamentos somente. Assim, tal proposta deve ser ampla e efetiva, conjugando esforços, saberes e recursos das equipes e da gestão para atuar em ações diversas que exigem planejamentos.

Para Minuchin, Colapinto e Minuchin (1999) as agências de serviço social se constituem enquanto sistemas organizados e apresentam realidades sempre complexas, pois estão incorporadas dentro de estruturas sociais e políticas maiores, subdivididas em sistemas internos que coexistem com outras agências que atendem as mesmas famílias. A integração do trabalho dos diferentes subsistemas e agências pode ser complexa e consumir muito tempo para sua realização, mas a

não realização dessa integração pode gerar efeitos negativos, como falhas de comunicação entre as agências (Minuchin, Colapinto e Minuchin, 1999). Ressalta-se que, como efeitos podem ser gerados também ações duplicadas entre os diferentes equipamentos, orientações divergentes às famílias, fazendo com que as mesmas percam a confiança e o vínculo estabelecido com os profissionais e o equipamento. Todas essas dificuldades tem inviabilizado a população atendida pelo PAIF de ter acesso aos direitos sociais e assim, não tem-se conseguido assegurar as seguranças de autonomia e de sobrevivência aos riscos, conforme prevê o Política de Assistência Social e o PAIF.

Assim como no estudo de Ribeiro (2011) realizado na região metropolitana de Fortaleza, a intersetorialidade, em Nova Lima é vista numa perspectiva restrita de reuniões de discussão de casos e de encaminhamentos para os demais serviços da assistência ou para os serviços de outras políticas intersetoriais, visando o atendimento pontual, inclusão nas demais políticas ou orientações sobre intervenções específicas de tais equipamentos. Sobre os encaminhamentos, os técnicos apontam que muito se avançou, visto que agora, em sua grande maioria, não são mais encaminhamentos personalizados, mas para o setor específico. No entanto, quanto às dificuldades enfrentadas com os encaminhamentos aponta-se para o retorno dos mesmos. Em muitos casos é a própria família quem traz as respostas dos encaminhamentos ou essas respostas ficam perdidas. Não há uma definição, a nível de gestão municipal, sobre as respostas dos órgãos ou equipamentos sobre os encaminhamentos realizados pelo CRAS. Outra ação ainda muito recorrente é a falta de formalização dos encaminhamentos dos equipamentos da rede para o CRAS. Muitas vezes os casos são passados por conversa telefônica, envio de email ou mesmo, são solicitados que os usuários procurem o CRAS, sem uma comunicação prévia entre os equipamentos. Esses fatos demonstram para a falha de comunicação da rede que pode ser superada a partir do desenho dos fluxos de trabalho e das responsabilidades de cada setor.

A falta de conhecimento dos serviços que compõem a rede de atendimento socioassistencial, somado às dificuldades encontradas com os encaminhamentos e as concepções ainda não muito bem delimitadas pela política e pela rede, faz com que o PAIF muitas vezes assumam casos de famílias que já não são mais perfil para o

Serviço. Os Cadernos de Orientações (BRASIL, 2012a/b) definem as famílias público alvo do serviço, mas surgem situações que extrapolam o que está posto nos documentos. O município de Nova Lima possui apenas um CREAS, que, dependendo da demanda de casos de violações de direitos não possui recursos pessoais para atender novos casos. Assim, os próprios técnicos dos CRAS apontam que, dependendo das situações de violação/negligência vivenciadas pelas famílias, o CRAS assume o atendimento do caso, visto que são situações mais “brandas”. Essa constitui mais uma demanda para pactuação durante a construção dos fluxos de atendimento, visto que, atender os casos com violações/negligências já instauradas ultrapassa as ações definidas para o CRAS, bem como acarreta em uma sobrecarga de trabalho para os técnicos da Proteção Social Básica que desenvolvem o PAIF. Assim, os profissionais questionam se não seria necessário um serviço e/ou equipamento que atuasse de forma intermediária entre o CRAS e o CREAS, visando atender esses casos, para que o trabalho do CRAS pudesse realizar as atividades de prevenção.

Minuchin, Colapinto e Minuchin (2011) apontam que tanto a intervenção dos profissionais de um setor, quanto a inclusão de novos profissionais de outros equipamentos deve ser cuidadosamente considerada, visto que várias agências podem acarretar em serviços múltiplos, que podem proporcionar mais confusão do que auxílio para essas famílias. Por isso a articulação em rede, com um discurso único entre os profissionais dos diversos serviços se faz necessária para se evitar tanto essas diversas orientações que mais servem para desorganizar e vitimizar ainda mais a família, que precisa ficar reproduzindo sua situação social em cada local que vá e encontra orientações muitas vezes desconectadas em cada equipamento.

Ao procurarem o Estado, seja por iniciativa própria ou por intermédio de órgãos de defesa dos direitos e de proteção social, as famílias vivenciam o segundo tipo de violência descrito por Minuchin, Colapinto e Minuchin (2011): a violência provocada pelas intervenções sociais. Para os autores, tal tipo de violência ocorre da intrusão e do poder da sociedade para exercer o controle sobre as famílias. Intrusão e controle muitas vezes não reconhecidos como violentadores das famílias, mas que podem ser considerados desrespeitosos, por prejudicar os vínculos e

fragmentar as estruturas estabelecidas. Para os autores, trabalhar somente o sistema familiar, sem considerar os demais sistemas que estão interconectados e influenciam na estabilidade e na instabilidade dos padrões familiares constitui uma das violências provocadas pelo sistema que visa a proteção.

Seja comparecendo ao CRAS por encaminhamento de outros órgãos ou por demanda espontânea, os usuários depositam nesse equipamento e em sua equipe a esperança de resolver seus problemas de algum modo. Nesse sentido, Minuchin, Colapinto e Minuchin (2009), ressaltam que cabe ao profissional ouvir primeiramente as preocupações da família (sua história do que está acontecendo, sua expectativa e seus medos). Essa escuta realizada pela ação de acolhida, conforme prevê o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. II (BRASIL, 2012b), é realizada principalmente por meio de atendimentos individuais, no formato de demanda espontânea ou por meio de agendamento dos encaminhamentos ou das condicionalidades do PBF. Conforme prevê o Caderno esse é o momento de reconhecimento das demandas da família e apresentação das possibilidades de intervenção do profissional e do serviço. Assim como na saúde, a acolhida é o momento de escuta qualificada da queixa, visando identificar os riscos e vulnerabilidades, cabendo ao profissional a responsabilidade de dar uma resposta ao problema e compartilhar seus conhecimentos (FRANCO; BUENO; MERHY, 2004; ABBÊS; MASSARO, 2010). O acolhimento assim, exige a construção do vínculo entre o usuário do serviço e seus profissionais envolvendo a participação conjunta para a busca de melhores condições de assistência e de compromisso por parte do trabalhador de dispor de seus conhecimentos e recursos para atender os usuários.

Considerando que as famílias, em sua grande maioria, ao procurarem o CRAS pela primeira vez vão em busca de benefícios eventuais, com demandas muito pontuais e urgentes e, em algumas vezes, com várias vulnerabilidades que dependem de várias frentes de trabalho, os técnicos apontam para a necessidade de vários atendimentos para realizar a acolhida da família. Além dos atendimentos, ações de articulação com a rede também são realizadas visando promover o acesso dos mesmos aos diversos serviços. Mais uma vez a articulação intersetorial discutida se faz importante para que o trabalho dos técnicos do PAIF tenha efetividade.

Para os profissionais a formulação do PAIF constitui um grande avanço na política de assistência social, visto que tem como objetivo amparar as famílias para que elas desenvolvam seu potencial protetivo. Provenientes de gerações que vivenciaram situação de vulnerabilidades, essas famílias precisam de subsídios muito mais amplos do que as questões subjetivas de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e de empoderamento. Suas necessidades perpassam o acesso às outras políticas e à materialidade mesmo dos benefícios. Nesse sentido, seus discursos apontam que o Estado tem falhado com essas famílias. Como já discutido a articulação e a criação de uma rede de serviços fortalecida e em comunicação é fundamental para que se garanta a proteção integral à essas famílias e isso ainda é um horizonte distante no município. Em relação às demais materialidades que os usuários demandam, como acesso à capacitação para o trabalho, inserção no mercado de trabalho, além da rede intersetorial municipal, esbarra-se ainda nas questões à nível estadual e federal, com as articulações entre os Ministérios e Secretarias para que os recursos enviados e as ações disponibilizadas sejam condizentes com as demandas da população de Nova Lima.

Os discursos apontam que a Política apesar de propor, em seus documentos legais a conquista de direitos, em seu cotidiano ainda atua de sob a lógica do assistencialismo dentro do CRAS. Essa necessidade de manter a postura assistencialista ocorre não só pela liberação dos benefícios, mas também pela postura que os técnicos muitas vezes tomam frente às famílias: apesar de se esforçarem para a mudança da lógica do serviço ainda esbarram em resquícios de ações realizadas durante a era assistencialista. Em seus discursos afirmam que essa postura se faz necessária não só para o usuário ter acesso aos direitos, pois muitas vezes, é “necessário levar pela mão” (E7), como também se faz importante para o profissional para que ele possa ver algum resultado de seu trabalho. Assim, mais uma vez considera-se que o direito de autonomia não é assegurado, não por falha dos técnicos, mas sim por falha de um sistema que não oferece condições aos usuários e aos profissionais de superação das situações de vulnerabilidades.

Ao se propor assegurar os direitos de acolhida, ao convívio familiar e comunitário e ao desenvolvimento da autonomia, o PAIF busca trabalhar com questões muito subjetivas, e as famílias atendidas pelo Serviço estão ainda em



busca de questões muito concretas, coisas ainda muito básicas para a sobrevivência mesmo. Então, ao assegurar o direito à sobrevivência a riscos circunstanciais, compreende-se os benefícios eventuais como esses concretos que as famílias necessitam para superar as situações as quais estão expostas.

Muito contraditória ainda entre os técnicos que, baseados nos pressupostos de desenvolvimento da autonomia das famílias, mas também no direito de sobrevivência, a questão da liberação de benefícios eventuais se apresenta ao mesmo tempo enquanto um facilitador do PAIF. A maioria das famílias tem seu primeiro acesso ao serviço em busca dos benefícios, mas ao mesmo tempo, atrapalha o serviço, pois sobrecarrega os técnicos e dificulta o empoderamento das famílias. Tais benefícios, disponibilizados pelo poder municipal, tem encontrado também dificuldades. Com a crise econômica mundial, nacional e municipal, os repasses de benefícios tem sofrido alterações, com reduções em termos de quantidade e qualidade dos benefícios ofertados, bem como com interrupções temporárias em sua oferta. Isso também interfere não só no vínculo entre usuários e profissionais/PAIF, como também fere o direito à sobrevivência (visto que alguns benefícios, como a cesta básica e a cesta de legumes, constituem o meio de sobreviver de algumas famílias) e o desenvolvimento da autonomia (o passe social disponibilizado nos CRAS serve para que as pessoas possam realizar entrevista de emprego ou acesso à capacitação).

As ações de caráter grupal (oficinas, ações comunitárias e acompanhamento em grupo) são consideradas como estratégias com potencial para promover às famílias maiores conhecimentos de seus direitos e suas necessidades para o alcance de maior autonomia. Os técnicos compreendem que essas ações são mais eficazes para se trabalhar com as famílias, tendo em vista que muitas demandas são comuns, além de proporcionar o fortalecimento dos vínculos comunitários. Os CRAS tem desenvolvido ações coletivas, mais no sentido de grupo de convivência comunitária e socialização. Ações como atendimento e acolhimento em grupo não são realizadas no município apesar de previstas pelo Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol II. (Brasil, 2012b) como ações prioritárias. Há grande dificuldade, por parte dos profissionais, em adequar as demandas da população com aquilo que é proposto pelo PAIF, com o que se tem de conhecimento dos técnicos

para a realização das ações e com o que se tem de recursos materiais e pessoais para a realização das oficinas. A falta de recursos humanos, principalmente para a mobilização das pessoas para participar da atividade também se constitui um fator dificultador para a realização dos grupos. Somadas às essas dificuldades, os profissionais apontam para a falta de tempo para se pensar em atividades desse porte, visto as demais atividades que precisa realizar, bem como a rotina dos CRAS, pautada pela lógica de atendimentos individuais de demanda espontânea e liberação dos benefícios eventuais.

Sobre o acompanhamento familiar, previsto nos Cadernos de Orientação Técnica sobre o PAIF (BRASIL, 2012 a/b), os técnicos tem apresentado essa ação como um dos maiores desafios enfrentados, pois se caracteriza como uma ação que depende não só dos técnicos, mas também da implicação da família e de uma rede de atendimento muito bem consolidada para que seja efetivo. Como já discutido, a rede intersetorial ainda não está bem articulada em Nova Lima e isso tem grande impacto na realização do PAIF. Quanto às famílias, os técnicos apontam para a dificuldade de adesão das mesmas ao acompanhamento. Nesse sentido Minuchin, Colapinto e Minuchin (2011), apontam que as famílias pobres não estão acostumadas a exercer um papel tão ativo, assim, elas esperam que as agências de serviço social façam algo por ela ou para elas. Para essas famílias, mudar suas expectativas para que se tornem agentes ativos na resolução de seus problemas, requer habilidades sutis, como evocar seus processos internos. Tais famílias apresentam dificuldades nessa questão justamente porque a intervenção do Estado, por meio dos equipamentos de proteção social é algo crônico em suas vidas, intervindo em seus limites e suas formas de lidar com o mundo. Outro fator que dificulta a adesão das famílias, identificados por Ribeiro (2011) diz respeito à falta de dinheiro para o transporte, os afazeres domésticos e a acomodação pelo assistencialismo.

Dessa forma, a adesão das famílias ao acompanhamento, compreendida pelo olhar sistêmico, nos permite refletir que essas famílias, profundamente fragilizadas por suas vulnerabilidades, também apresentam dificuldades de evocar suas potencialidades para superar tais situações. A não adesão ao acompanhamento nos diz dessa dificuldade das famílias de exercerem suas potencialidades, bem como

aponta para o histórico de dependência do Estado regulador em suas vidas. Dependência essa muitas vezes não percebida pelas famílias, nem pelos profissionais. Por isso Minuchin, Colapinto e Minuchin (1999) apontam que os profissionais devem estar muito atentos, pois as famílias pobres, com frequência, se apresentam mais frágeis do que são, principalmente quando estão diante de representante do sistema de garantia de direitos e proteção social. Nesse sentido, os profissionais que atuam com famílias precisam compreender os padrões familiares para assim, intervir no sentido de auxiliar a família a explorar novos caminhos, possibilitando assim, a criação de novas perspectivas.

Como já exposto, nos CRAS de Nova Lima, a lógica dominante ainda é do atendimento individual, seja ele de demanda espontânea, seja de agendamento pelos próprios técnicos com os membros da família. Guimarães e Almeida (2010) afirmam que a baixa qualificação da mão-de-obra, o analfabetismo, a prevalência de acometimentos ligados à sobrevivência, somados a inconstância do trabalho, possibilitam nas famílias pobres uma situação opressiva de penúria e precarização da capacidade de manter protegidos seus membros. Assim, o atendimento de urgência se torna a principal forma de apelo dessas famílias. Por estarem há muito tempo vivenciando vulnerabilidades e o PAIF ser um serviço com caráter mais subjetivo e essas famílias necessitarem que ações mais objetivas e resolutivas a curto prazo, tais famílias podem apresentar-se desacreditadas em relação ao Estado e suas intervenções. Por isso, Minuchin, Colapinto e Minuchin (2011) afirmam que as famílias pobres que enfrentam crises múltiplas não lidam muito bem com as agências de proteção social, visto que essas agências são tendenciosas com as famílias com posição menos poderosa do que com aquelas que ocupam posição de autoridade. Assim, identifica-se que o Estado regula, através de suas políticas, programas e serviços mais para as famílias pobres do que para as famílias que possuem maiores recursos financeiros. Afirmam ainda que a influência dos subsistemas na política geral depende da flexibilidade do sistema e que, dentro de qualquer estrutura o poder das diferentes partes pode ser desigual. Assim, o PAIF ao eleger como foco principal as famílias que possuem o benefício de transferência de renda demonstra bem essa afirmação dos autores. As famílias pobres e dependentes do auxílio de instituições e programas raramente são capazes de

influenciar os padrões dos sistemas que as servem (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 2011).

Minuchin, Colapinto e Minuchin (1999), apontam que os serviços sociais tendem a ser organizados em torno dos indivíduos e que os casos se concentram no cliente identificado que foi encaminhado. Para os autores mudar essa orientação individual para a lógica da família é um desafio, pois a ênfase no indivíduo é aceita não apenas pelas autoridades, mas também pela maioria dos profissionais. Mesmo durante o acompanhamento familiar, as ações que envolvam a família em sua totalidade são pouco realizadas (excetuando-se as ações de caráter comunitário, como eventos e festas), tendo em vista a própria formação e capacitação dos profissionais para trabalhar com a família e ter essa visão e manejo da família enquanto um sistema conectado que possui padrões e comportamentos que se sustentam. A abordagem sistêmica pode se constituir enquanto um importante referencial teórico para os profissionais que trabalham no PAIF, visto que desloca a ênfase do indivíduo para o sistema familiar, bem como apontam pra a interconexão da família com os sistemas mais amplos. Tal abordagem proporciona reconhecer que a família possui estruturas, vínculos, padrões recorrentes e limites, que apesar de se apresentarem diferentes dos padrões aceitos culturalmente auxilia a compreender que as intervenções sociais criam transições, fazendo com que a família passe por períodos temporários de adaptações (MINUCHIN; COLAPINTO; MINUCHIN, 2011).

Cabe ainda refletir sobre a formação e a capacitação dos profissionais para o trabalho com famílias. Tendo em vista que os Cadernos de Orientações sobre o PAIF apontam que os técnicos são qualificados para o atendimento familiar, o que se encontrou nos discursos dos profissionais foi que somente a graduação não os capacita para a realização do trabalho com famílias, sendo necessário a capacitação em serviço. Dentre as formas de capacitação realizadas pelo município, os profissionais avaliam como mais efetivas as reuniões do Fórum de Trabalhadores da Proteção Social Básica e a consultoria, tendo em vista que ambos os espaços possibilitaram a discussão da teoria exposta nos documentos com os casos reais que aparecem no cotidiano do PAIF. Tais dados corroboram com Yazbek (2010) e Ribeiro (2011) que afirmam que ações de capacitação dos profissionais, realizadas

através de espaços coletivos de estudo e reflexão que possibilitem a troca de experiências e a discussão dos rumos do trabalho coletivo são de suma importância para o avanço da política.

Ao se fazer uma avaliação sobre os avanços que o Serviço teve nos últimos anos, os técnicos apontam que muito já se avançou desde a criação do CRAS e a implementação do PAIF. Esses avanços tem sido construídos aos poucos, pois, conforme descrito há muitas dificuldades a serem superadas. Em seus discursos os técnicos apontam para um distanciamento da política enquanto teoria, das práticas desenvolvidas no dia-a-dia do PAIF. Apontam que a política e os serviços a ela referenciados foram pensados verticalmente, por profissionais que muitas vezes não tiveram acesso às reais necessidades da população e, por isso efetivar essa política, tal como ela é proposta constitui um grande desafio. Esse distanciamento entre o projeto e a realidade dos serviços faz com que os profissionais apontem para a necessidade de uma reestruturação dos projetos, pensados a partir da situação social de vulnerabilidades e riscos a que as famílias estão expostas.

Para os profissionais o que está posto nos documentos legais e a realidade dos serviços apresentam são contraditórios, visto que as orientações técnicas e demais publicações sobre o PAIF se aproximam pouco da realidade vivenciada pelos profissionais e pelas famílias. Assim, apesar de apontar para as diretrizes e as aquisições que se pretende alcançar, os técnicos afirmam que há a necessidade de elaboração de referenciais mais diretivos para a prática do trabalho. A parceria da Gestão, com as consultorias externas e os técnicos do CRAS, tem a elaboração de documentos que visem instrumentalizar os profissionais para a realização dos acompanhamentos. A utilização desse novo instrumental tem sido visto por alguns como algo que vai possibilitar um direcionamento melhor do trabalho, mas por outros, tem sido visto como uma burocracia a mais a ser realizada. Para Minuchin, Colapinto e Minuchin (1999) os equipamentos responsáveis pela prestação de serviços possuem suas próprias limitações, pois como qualquer sistema complexo, apresentam uma resistência à mudança.

O PAIF, ao propor a garantia de acesso dos usuários às informações, aos serviços, aos direitos socioassistenciais e às demais políticas, bem como a defesa dos direitos, aponta para seu papel integrador com as demais políticas de proteção

social. Assim, considera-se que ao buscar atender as necessidades elementares, como alimentação, acesso aos direitos e às demais políticas, o PAIF contribui e atua também na identificação dos determinantes sociais em saúde da população a ele referenciada. Em suas ações de encaminhamentos para as demais políticas, busca garantir o acesso à renda, moradia, educação, lazer, entre outras. As ações de caráter preventivo, protetivo e proativo, sejam elas realizadas individual ou coletivamente, ao buscar empoderar as comunidades a lutar por seus direitos de saneamento, redução da violência, melhorias na qualidade de vida familiar e comunitária, são ações que tem impacto não só no âmbito social, mas também na saúde dessas populações, visto que possibilita mudanças nas maneiras de pensar e agir e assim, mudanças comportamentais que influenciam, de forma direta e indiretamente, na saúde dessa população. Para Fagundes e Nogueira (2008), pensar a integralidade na política de assistência social, requer não só considerar a pessoa como uma totalidade, com seus aspectos sociais, políticos, históricos e culturais, inserido num contexto de relações complexas, mas também pensar na integração das ações articuladas com as demais políticas públicas que incluam a promoção da saúde e a prevenção de doenças.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após longo período de proteção social baseada no assistencialismo, somente há cerca de 30 anos a assistência social se tornou um direito. Apesar disso, ações com caráter assistencialista e pontuais continuaram a ser realizadas pelo país. A elaboração das ações da Assistência Social em um Sistema Único e a sistematização de políticas, programas e serviços de assistência em âmbito nacional, traz a assistência social enquanto direito dos cidadãos.

A centralidade da atenção às famílias nos últimos anos proporcionou uma mudança na lógica dos serviços de proteção social, especialmente na saúde e na assistência. Na Assistência Social a matricialidade sociofamiliar e o território se constituem enquanto foco das políticas, programas e ações. Compreender a família e suas vulnerabilidades, potencialidades e seus vínculos enquanto centro das ações requer a mudança de postura tanto das legislações que regem a assistência quanto dos profissionais que nela atuam.

O PAIF, apesar de ter sido desenhado em 2001, se torna um serviço apenas em 2012. A análise do seu público alvo já aponta para a magnitude de suas ações: ao propor trabalhar com a família e, mais especificamente, aquelas que estão em situação de vulnerabilidade e/ou risco social numa proposta de atenção integral vê-se a magnitude de sua proposta, bem como a gama de dificuldades que seu processo de implantação traz.

A análise dos documentos que instituem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e dos discursos dos técnicos permite compreender como a centralidade da atenção à família está estruturada na Proteção Social Básica, no município de Nova Lima. A proposta de se trabalhar com o fortalecimento dos vínculos comunitários, através da territorialidade permite aos profissionais aproximar das condições de vida e vulnerabilidades vivenciadas pela família. No entanto, pouco tem-se feito para a mudança dessa realidade. Vários são os fatores que dificultam que ações no território sejam realizadas, dentre elas destaca-se: 1) a concepção dos documentos legais, dos profissionais e dos gestores sobre as funções da família; 2) o trabalho em rede setorial e intersetorial; 3) o baixo número

de profissionais e a falta de materialidade para a realização das ações; 4) a burocracia dos serviços; 5) a lógica dos serviços de proteção social; 6) a formação dos profissionais para trabalhar com grupos e com famílias.

A realização do presente estudo possibilitou compreender que a centralidade da família na política de assistência social, mais especificamente no PAIF, está muito bem estabelecida nos documentos legais que instituem o Serviço, mas em sua realização ainda prevalece o atendimento individual dos usuários. Assim, considera-se que entre a teoria e a prática há um distanciamento enorme. Para que haja uma maior proximidade entre a teoria e a prática vários fatores devem ser considerados: desde a elaboração ou a (re)elaboração do PAIF a partir de quem realiza o serviço, juntamente com as famílias, até uma mudança do papel atribuído à família em nossa sociedade e principalmente, pelo Estado.

O Estado ao considerar a família como a protetora de seus membros, ainda a culpabiliza quando esta instituição não consegue exercer sua função de proteção aos indivíduos, sem, no entanto considerar todo o contexto que essa família vivencia e que a levou a se constituir da maneira como se apresenta. Outro fator ignorado pelo Estado é sua ausência na proteção dessas famílias no passado e agora que as situações de desproteção das famílias estão presentes, visa garantir o cuidado. Cuidado ainda frágil e ineficiente, como pode-se perceber, pois a proposta de proteção e atenção integral para ser alcançada precisa não só articulação da rede de serviços a nível municipal, estadual e federal, mas sim, de uma verdadeira postura do Estado e da sociedade de possibilitar o acesso dessas famílias às políticas públicas, ao acesso aos direitos e assim conseguir empoderá-las. O questionamento que aqui se levanta é: Interessa ao Estado e às classes dominantes o empoderamento das famílias pobres? Acredita-se que não. Então: Por que propor políticas que em seu escopo garantem a promoção da autonomia? A resposta que temos é para poder responder às agendas nacionais e internacionais. Ou seja, uma proposta meramente teórica, mas sem pretensão de se concretizar. Assim, percebe-se que tanto a autonomia quanto a proteção às famílias ainda se apresentam de forma utópica e sem muita perspectiva de alcance, visto que as intervenções ainda estão muito no nível de responsabilização as famílias de sua situação do que de auxílio e amparo para que superem a vulnerabilidade.



Considera-se que o PAIF com sua proposta de proteção e atenção integral à família se apresenta com caráter inovador. Sua proposta é muito audaciosa, visto que a Política de Assistência Social é transversal às demais políticas setoriais e, sozinha não consegue garantir proteção e atenção integral às famílias. Para que as ações realizadas pelos técnicos do PAIF sejam efetivas para as famílias, há que se ter articulação com as demais políticas, com desenhos de fluxos, referências e contrarreferências muito bem delimitadas entre os setores, visto que as demandas das famílias em situações de vulnerabilidades vão muito além das ações realizadas pela assistência social. A não articulação com a rede de atenção ao sujeito (saúde, educação, habitação, órgãos de garantia de direitos, entre outros) faz com que o PAIF não tenha efetividade, visto que não é possível realizar a proteção e atenção integral. O acesso da população referenciada ao Cras ainda não está bem estabelecido pelos setores, há ainda a dependência da boa vontade do funcionário do outro setor em atender ou não a demanda da família encaminhada pelo PAIF. Assim os usuários ficam passando de equipamento em equipamento sem que suas demandas sejam resolvidas, acarretando em um descrédito nas ações da política pública e no PAIF.

Outra ação inovadora do PAIF diz respeito às tarefas que atribui aos profissionais: fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos familiares e comunitários, promover aquisições sociais e materiais entre outras. No entanto, as famílias que chegam ao serviço já estão desgastadas, desacreditadas e com demandas urgentes e concretas: precisam de alimentação, de trabalho, de que o filho seja internado para cessar o uso de drogas... Ações que ficam no âmbito subjetivo e que demandam da família uma reestruturação de si, sem o apoio da comunidade do entorno e para serem realizadas são muito difíceis de serem trabalhadas com essas famílias, visto que demandam tempo, disposição emocional e uma rede que a ampare nesse processo, o que muitas dessas famílias não possuem.

Deve-se considerar que as ações do PAIF, são uma primeira tentativa de garantir o mínimo de cidadania para aqueles que não possuem acesso algum aos seus direitos. É utópico pensar que as ações realizadas pelos técnicos do PAIF, sem o amparo da gestão municipal em se fazer as articulações de rede necessárias para

a intersetorialidade e sem uma estrutura mínima de sobrevivência para as famílias, consigam realizar transformações que modifiquem toda uma vida de carências múltiplas e de vulnerabilidades.

Várias foram as limitações encontradas para a realização desse estudo, tendo em vista as mudanças políticas que o município vem passando no último ano. Com mudanças na gestão municipal e de secretarias, fez com que encontrássemos dificuldades em iniciar o estudo, uma vez que a aprovação do estudo foi realizada por um secretário que foi substituído por outro, e assim precisou-se de nova avaliação e aprovação. Durante o processo de entrevista com os profissionais, cerca de metade dos técnicos do PAIF estavam gozando de férias compulsórias, sendo poucos que se encontravam nos CRAS e desses, a dinâmica de trabalho não possibilitou que participassem do estudo. O processo de realocação de pessoal da SEMDS também fez com que novos profissionais que nunca tinham realizado o PAIF iniciassem o trabalho nesse Serviço e ainda não possuíam conhecimento da função, impossibilitando sua participação no estudo. Em um âmbito maior, mudanças na situação política e econômica do país também tem repercutido nas ações do PAIF: maior desemprego, gera mais pessoas em busca de benefícios e, menor repasse de verbas geram menos benefícios para a demanda crescente.

Por fim, considera-se que a matricialidade sociofamiliar ainda caminha a passos largos nos documentos da Assistência Social, mas na prática do PAIF o atendimento individual pauta as ações. A visão da família enquanto uma unidade de ação já deu seu primeiro passo, mas ainda engatinha para conseguir se firmar e caminhar sozinha. Os documentos que instituem o PAIF são muito amplos e pouco dizem de sua aplicabilidade, aponta-se a necessidade de novos estudos que demonstrem como os profissionais tem realizado o PAIF nos diversos municípios, bem como identificar os desafios e os avanços para a efetivação do Serviço. Apesar de se constituir atualmente enquanto um serviço, o PAIF e suas ações ainda apresentam as características de um programa: diagnóstico, implementação, monitoramento e avaliação. Assim, aponta-se a necessidade de construção de indicadores para avaliação de cada etapa, visando avaliar as ações do PAIF, principalmente no que tange aos impactos que esse Serviço tem atingido com as famílias.

O programa precisa rever-se enquanto serviço da política de proteção social, avaliar sua real efetividade e traçar ações para que alcance de fato seus objetivos. Seu desenho precisa estar mais próximo das necessidades da população, sendo talvez necessária a elaboração do PAIF municipal com participação de todos os setores (saúde, educação, infraestrutura...), com metas e objetivos a serem alcançados dentro de determinado período de tempo para que tanto a assistência social quanto as demais políticas busquem conjuntamente oferecer atenção e proteção integral às famílias. Compreende-se que a implementação de uma política por si só não é suficiente para garantir a superação das vulnerabilidades sociais no âmbito municipal, assim fica posto o desafio: que as políticas setoriais e intersetoriais atuem em conjunto e em constante discussão entre si para aprimorar seu fazer e assim garantir que as famílias sejam de fato, protegidas para que assim, possam exercer aquilo que lhes é cobrado: a proteção de seus membros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABADE, Flávia Lemos. Os sentidos das ações coletivas no PAIF. 2016. 262f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Belo Horizonte, 2016
- ABBÊS, Claudia; MASSARO, Altair. Acolhimento como classificação de risco. 2010. Disponível em: <<http://www.saude.sc.gov.br/.../Acolhimento%20com%20pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2016.
- ABRAMOVAY, Miriam (Coord.). Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO, BID, 2002.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. Revista Econômica de Sociedade, Campinas, v. 14, s/n, p. 127-152, jun. 2000.
- ALVIM, Rui Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. Revista do Direito do Trabalho, São Paulo, v. 4, n. 18, p. 9-44, mar./abr. 1979.
- AMARAL, Célia Chaves Gurgel. 2001. Família às avessas: gênero nas relações familiares de adolescentes. Fortaleza: Ed. UFC, 2001.
- ANDRADE, Priscilla Maia de; MATIAS, Mariana Lopes. Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com família no âmbito da Política de Assistência Social. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Concepções e Gestão da proteção não contributiva no Brasil. Brasília: Unesco, 2009
- ARIÉS, Philip. História social da criança e da família. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- BERGER, Mariana Cavalcanti Braz. A seguridade social brasileira: tentativa de construção em um contexto de (des)construção. 2011. 130f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2011
- BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOSCHETTI Ivanete. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres e UNB, 2008.

BRASIL. Decreto Nº 9.912-A, de 26 de março de 1888. Reforma os Correios do Império. Rio de Janeiro, RJ; 1888. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>>. Acesso em: 15 fev.15

BRASIL. Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888. Fixa a despesa geral do Império para o exercício de 1889 e dá outras providencias. Rio de Janeiro, RJ; 1888. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-3397-24-novembro-1888-542068-publicacaooriginal-49329-pl.html>>. Acesso em: 15 fev. 2015

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, RJ; 1923. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro; 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)> Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro; 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2015

BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro; 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 15 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro; 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Rio de Janeiro; 1960. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2007/..%5C1960%5C3807.htm>>. Acesso em 16 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, DF; 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)> Acesso em 20 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF; 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)> Acesso em 20 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria do Estado de Assistência Social. Portaria SEAS, Nº 881, de 3 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes e normas do Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF. Brasília: 2001. Acesso em: <<http://www.mpdft.mp.br/deficiencia/index.php/legislacao/1-direitos-basicos-competencia-politica-geral-e-assistencia-social/15-assistencia-social/12-uniao/uniao-portarias/417-portaria-seas-n-881-de-3-de-dezembro-de-2001>> Acesso em: 20 fev. 2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria Nº 78, de 8 de abril de 2004. Estabelece diretrizes e normas para a implementação do “Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF” e dá outras providências. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Decreto Nº 5.085, de 19 de maio de 2004. Define as ações continuadas de Assistência Social, transformando em ações de caráter continuado os serviços prestados pelo Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e pelo Programa de Atendimento Integral à Família. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único da Assistência Social. Proteção Social Básica. Orientações Técnicas: Centro de

Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). Orientações Técnicas sobre o PAIF. Vol. 1: O serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). Orientações Técnicas sobre o PAIF. Vol. 2: Trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BR). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). DataSocial. Quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro\\_ds.php?p\\_id=56&p\\_ibge=31&p\\_geo=0&p\\_search=Nova%20Lima](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro_ds.php?p_id=56&p_ibge=31&p_geo=0&p_search=Nova%20Lima)> Acesso em: 4 nov. 2014

BRAVO, R. Sierra. Técnicas de investigação social: Teoria e ejercicios. 7 ed. Ver. Madrid: Paraninfo, 1991.

CALADO, Silvia dos Santos; FERREIRA, Silvia Cristina dos Reis. Análise de documentos: método de recolha e análise de dados. Metodologia da Investigação, 2004/2005. Disponível em: <<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>> . Acesso em: 15 abr. 2015.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o Longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. A assistência social no Brasil: da caridade ao direito. 2008. 57f. Monografia. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC RJ, Rio de Janeiro: 2008.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e proteção social. São Paulo em Perspectiva, v. 17, n. 2, p. 109-122, abr./jun 2003.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

CARVALHO, Mirela de; BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel. O índice de desenvolvimento da família. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller. Família: redes, laços e políticas públicas. 5ª Ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC/SP, 2010. p. 241-266.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. IPEA: v. 17, p. 17-73, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social no Brasil. In: I Conferência Internacional de Estratégia de Gestão, Educação e Sistemas de Informação, Anais eletrônicos da I CIEGESI, Goiânia: 2012. p. 1-59.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, 295-316.

CHIZZOTTI, Antônio. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. Petrópolis, Vozes, 2006.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. Tempo social. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, out.2000.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez, 1999.

COTTA, Tereza Cristina Silva. Visões de Proteção Social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México. 2009. 350f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CRONEMBERGER, Izabel Herika Gomes Matias, TEIXEIRA, Solange Maria. A centralidade da família brasileira nas políticas sociais de atenção básica: qual projeto e direção do trabalho social com famílias? V Jornada internacional de políticas públicas, 2011. Anais. São Luiz: 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSES\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DA\\_SEGURIDADE\\_SOCIAL/A\\_CENTRALIDADE\\_DA\\_FAMILIA\\_NAS\\_POLITICAS\\_SOCIAIS\\_DE\\_ATENCAO\\_BASICA\\_QUAL\\_PROJETO\\_E\\_DIRECAO.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/A_CENTRALIDADE_DA_FAMILIA_NAS_POLITICAS_SOCIAIS_DE_ATENCAO_BASICA_QUAL_PROJETO_E_DIRECAO.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014

DONATI, Pierpaolo; DI NICOLA, Paola. Lineamenti di sociologia della famiglia. La Nuova Italia Scientifica, Roma: 1996.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 1-66, 1990.



DRAIBE, Sônia Miriam; CASTRO, Helena Maria G, Azeredo B. O Sistema de Proteção Social no Brasil. Relatório de pesquisa. Projeto: Social Policies for the Urban poor in Southern Latin America. Kellog/Mellon/Cebrap, 1991

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP. São Paulo, v. 17, s/n,p. 86-101, 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira MCRN, Carvalho MCB (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2000.

DUARTE, Luis Fernando. Horizontes do indivíduo e da ética no crepúsculo da família. In: RIBEIRO, Ivanete. (Org.). Família e sociedade brasileira: desafios nos processos contemporâneos. Rio de Janeiro: Fundação João XXIII, 1994. p. 23-41.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2000.

FAGUNDES, Helenara Silveira; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. O Princípio da Integralidade nas Políticas Nacionais de Saúde e Assistência Social. Sociedade em Debate. Pelotas: EDUCAT, 38, 2008. FAGUNDES, Helenara Silveira; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. O princípio da integralidade nas políticas nacionais de saúde e assistência social. Anais do 2º Seminário de Política Social no MERCOSUL - Seguridade Social, Participação e Desenvolvimento. Pelotas 2008.

FERRARI, Mário; KALOUSTIAN, Sílvio Manoug. Introdução. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). Família Brasileira: a base de tudo. 4ª Ed. São Paulo – Brasília: Cortez-Unicef, 2000, p.11-15.

FREURY S. Políticas sociais e cidadania. In: Políticas sociais e modelos de proteção social. Caderno 2, Uniban Brasil/PMSP/Pnud/ INDES, 2008

FONSECA, Ana Maria Medeiros. Família e política de renda mínima. São Paulo: Cortez, 2001.

FONSECA; Cláudia. Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica. Saúde e Sociedade. São Paulo, v. 14, n. 2, p. 50-59, 2005.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A família na mira do Estado: proteção ou controle. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2007. São Luís, Anais. São Luis: UFMA, 2007, p.1-10.

FRANCO, Túlio Batista; BUENO, Wanderlei Silva; MERHY, Emerson Elias. O acolhimento e os processos de trabalho em saúde: o caso de Betim/MG. In:

MERHY, Emerson Elias et al. O trabalho em saúde: olhando e experienciando o SUS no cotidiano. São Paulo: HUCITEC, 2004. p.125-133.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 4 ed. São Paulo: Atlas; 2002.

GOLDANI, Ana Maria. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 91, p. 7-22, nov. 1994.

GOMES, Mônica Araújo. Filhos de ninguém? Um estudo das representações sociais sobre família de adolescentes em situação de rua. 2003. 126f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional em Saúde da Criança e do Adolescente, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2003.

GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. Ciência e Saúde Coletiva, v. 10, n. 2, p. 357-363, 2005.

GUIMARÃES, Rosamélia Ferreira; ALMEIDA, Silvana Cavichioli Gomes. Reflexões sobre o trabalho social com famílias. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller. (Org.). Família: redes, laços e políticas públicas. 5 ed. São Paulo: Cortez\PUC-SP-IEE, p. 127-136, 2010.

GUEIROS, Dalva Azevedo. Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano 21, n. 71, p. 103-121, set. 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica. 41 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010. Brasília: 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese das informações: Nova Lima, Minas Gerais. [Internet]. [acesso em 2014 nov. 04]. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=314480&search=||infoqr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Política de valorização garante salário mínimo de R\$937,00 em 2017. 2017 Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/politica-de-valorizacao-garante-salario-minimo-de-r-937-em-2017> Acesso em: 20 mai 2017.

KASLOW, Florence W. Families and family psychology at the millenium. American Psychologist. V. 56, n. 1, p. 37-46, 2001.

LE GOFF, Jaques. Documento/Monumento. In: Enciclopédia Einaudi: memória – história. v. 1, p. 11-50, 1984.

LINS, Cilene Sebastiana Braga. Família e assistência social: análise dos governos FHC E Lula. 2013. 175f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília. Brasília: 2013.

LOPES, Eliana Marta Teixeira; GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. História da Educação: O que você precisa saber sobre. Rio de Janeiro: DPA, 2001.

LOSACCO, Silvia. O jovem e o contexto familiar. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller. Família: redes, laços e políticas públicas. 5ª Ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC/SP, p. 63-78, 2010.

LUDKE, Menga; Marli. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas, São Paulo: EPU, 1986.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 901-908, set. –dez. 2009. Disponível em: <  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2009000300018/12147>> Acesso em: 20 mai. 2017

MARSHALL, Tomas H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, Tomas H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, Cap. 3, 1967.

MARTINS, José de Souza (Org.). O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MAY, Tim. Pesquisa social: questões, métodos e processo. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAYO, Maria Cecília Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2007.

MINUCHIN, Patrícia; COLAPINTO, Jorge; MINUCHIN, Salvador. Trabalhando com famílias pobres. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

MINUCHIN, Patrícia; COLAPINTO, Jorge; MINUCHIN, Salvador. O desafio de trabalhar com famílias de alto risco social. Tradução de Sílvia M. Spada. 2 ed. São Paulo: Roca, 2011.

MINUCHIN, Salvador. Famílias: funcionamento e tratamento. São Paulo: Artes Médicas, 1990.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Serviço Social: contribuições para o debate. Revista Serviço Social e Sociedade. v. 55, p. 114-129, 1997.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais. *Revista Textos & Contextos*. v. 3, n. 1, p. 1-15, dez. 2004.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e Assistência Social: subsídios para o debate do trabalho dos Assistentes Sociais. In: DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Maria Torres (Org.). *Família e famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 3- 32, 2010.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Sociedade em Debate, Pelotas*, v. 17, n. 2, p. 29-40, jul.-dez./2011

MOREIRA, Sônia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE Jorge, BARROS, Antônio (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, p. 269-279, 2005.

MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. *A Assistência Social no SUAS: sua trajetória entre a focalização e a universalidade – uma análise descritivo-documental*. 2012. Dissertação (Mestrado). Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília. Brasília: 2012.

MOTA, Ana Elizabeth; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O sistema único de assistência social e a formação profissional. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 87, p. 163-177, 2006.

MUNIZ, André Aristoteles da Rocha. *Homens, masculinidades e políticas públicas de assistência social: uma análise de gênero no âmbito do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)*. 2011. 179f. Dissertação (Mestrado) - Pós graduação em administração, gestão social, ambiente e desenvolvimento, Universidade de Lavras. Lavras: 2011.

NEDER, Gislene. *Ajustando o Foco das Lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil*. In: KALOUSTIAN, Sívio Manoug (Org.). *Família Brasileira: a base de tudo*. 4ª Ed. São Paulo – Brasília: Cortez-Unicef, 2000.

NOVA LIMA. Lei Nº 1877, de 20 de setembro de 2005. “Dispõe sobre a criação e implantação do Programa de Transferência Condicionada de Renda do Município de Nova Lima – VIDA NOVA, e dá outras providências. Nova Lima, MG: 2005.

OLIVEIRA, Alfredo Almeida Pina de. *Análise documental do processo de capacitação dos multiplicadores do projeto “Nossas crianças: Janelas de oportunidades” no município de São Paulo à luz da Promoção da Saúde*. 2007. 190f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação da Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Carolini Barbosa. *A centralidade da família na Política Nacional de Assistência Social: um debate sobre a matricialidade sociofamiliar*. 2012. 37f.

Monografia (Conclusão de curso) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina: 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos. In: Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, 1. Brasília: CNAS, out. 1995. (Cadernos ABONG).

PÁDUA, Elisabete Matallo M. Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática. 2 ed. São Paulo: Papirus, 1997.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. Revista Praia Vermelha. v. 14/15, p. 72-103, 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 3. Ed. São Paulo: Cortez, p. 25-42, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. Revista Serviço Social e Sociedade, ano XXV, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2008.

PETRINI, João Carlos. Pós-modernidade e família. Bauru: Ed. Edusc; 2003.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: PIANA, Maria Cristina. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional. São Paulo: Editora UNESP; 2009. P. 21 – 56. [on line]. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

RIBEIRO, Rosilane. Avaliação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em município da Região Metropolitana de Fortaleza. 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará: 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Públicas Brasileiras. Semina Ciências Humanas e Sociais, v. 2, n. 1, p. 39-56, Londrina, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARACENO, Chiara; NALDINI, Manuela. Sociologia da família. Tradução de Isabela Teresa Santos. 2. ed. Lisboa: Estampa, 2003.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres. Caminas: Ed. Autores Associados, 1996.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como ordem simbólica. Psicologia USP, v.15, n. 3, p. 11-28, 2004.

SARTI, Cynthia Andersen. Famílias enredadas. In: Família: redes, laços e políticas públicas. 5ª Ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC/SP, p. 21-38, 2010.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SAWAIA, Bader Burihan. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: Família: redes, laços e políticas públicas. 5ª Ed. São Paulo: Cortez: Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – PUC/SP, p. 39-52, 2010.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da et al. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: IX CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. III ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA. 2009. Paraná, Anais. Paraná: PUC – PR, 2009, 4554-66.

SILVA, Maria Jacinta. Família e política de Assistência Social: o debate para a provisão dos mínimos sociais e as necessidades básicas. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2007. São Luís, Anais. São Luis: UFMA, 2007.

SILVA JÚNIOR, Francisco Paulino da. Políticas públicas e a construção do sistema de proteção social no Brasil: uma análise do benefício de prestação continuada. 2011. 149f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: 2011. Disponível em: < <http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/4350/1/arquivototal.pdf>> Acesso em: 10 jan.2015

SIMÕES, Carlos. Curso de Direito do Serviço Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Adalgisa de Oliveira. Contribuição para a concepção do Sistema Único da Assistência social – SUAS. Belém; 2004.

SPOSATI, Adalgisa de Oliveira. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Adalgisa de Oliveira et al. Assistência na Trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SOUZA, Jacqueline de; KANTORSKI, Luciane Prado; LUIS, Margarida Antonia Villar. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. Revista Baiana de Enfermagem, v. 25, n. 2, p. 221-228, mai./ago 2011.

SZYMANSKI, Heloisa. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. Revista Serviço Social e Sociedade, v. 21, n. 71, p. 9-25, 2002.

TEIXEIRA, Solange Maria. A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na política de Assistência Social. Emancipação. Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p. 535-549, 2010.

THERBORN, Goran. Sexo e poder: a família no mundo 1900-2000. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

TOLEDO, Laisa Regina Di Maio Campos de. A família contemporânea e a interface com as políticas públicas. Revista Ser Social. Brasília, n. 21, p. 13-44, jul.dez. 2007.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987

VAITSMAN, Jeni. Dimensões sobre família e gênero no Brasil. RASPP – Revista Associação Pública Piauí. Piauí, v. 2, n.1, p. 63-70, 1999.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luís Otávio. Ciência e Saúde Coletiva, v. 3(14), 2009

VICENTE, Cenise Monte. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: KALOUSTIAN, Silvio Manoug (Org.). Família brasileira a base de tudo. São Paulo – Brasília: Ed. Cortez-Unicef, p. 47-59, 2000.

VIGNOLI, Jorge Rodriguez. Vulnerabilidad demográfica em América Latina: qué hay de nuevo? In: CEPAL. Seminario Vulnerabilidad. Santiago: Cepal, 2001.

WOLKOFF, Alexander Porto Marinho. A teoria do risco e a responsabilidade civil. Revista de Direito, nº 81. Disponibilizado pelo Serviço de Estruturação do Conhecimento, Jun. 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e Pobreza. Revista Katálisis. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 153-154, jul./dez. 2010

## APÊNDICE

Comprovante de submissão do artigo

International Review of Social Sciences and Humanities

www.irssh.com

---

COVER LETTER

1. Submission Title: Service of Protection and Integral Attention to the  
Family: a documentary analysis

2. Broad Subject Area: Psychology

3. Suggested Editor (if any):

(See Editorial Board)

4. Author(s):

a. Suellen Santos Lima de Almeida (corresponding author)

b. Celina Maria Modena

5. Affiliation(s):

a. Graduate Program in Collective Health, Research Center René Rachou /  
Fiocruz Minas

6. Contact e-mail:

almeidasuellen87@gmail.com

7. Keywords (at most five): Family; social protection; public policy

8. Suggested referees (if any):

(Preferably independent and non-native)

a. Natham Martins

Email: [natham@hotmail.com](mailto:natham@hotmail.com)



b. Nathalia Santos

Email: nathysantos@gmail.com

9. Comment about the paper (if any):

The present study is part of the main author's doctoral thesis. Public Policy of the Brazilian Social Security has returned his gaze to the family. He attempted to, through the analysis of legal documents learn how the state has understood the family and its functions, and has positioned opposite this family. The analyzes show that the state considers the various family settings present in society, however, still blames families for situations experienced vulnerabilities.

ARTIGO

## **Service of Protection and Integral Attention to the Family: A Documentary Analysis**

**Suellen Santos Lima de Almeida**

(Corresponding Author)

Centro de Pesquisas René Rachou

Fundação Oswaldo Cruz Minas

1715, Augusto de Lima Ave., Belo Horizonte, Minas Gerais

Zip Code 30.190-002, Brazil

E-mail: [suellen@cpqrr.fiocruz.br](mailto:suellen@cpqrr.fiocruz.br)

**Celina Maria Modena**

Centro de Pesquisas René Rachou, Fiocruz Minas

Centro de Pesquisas René Rachou

Fundação Oswaldo Cruz Minas

1715, Augusto de Lima Ave., Belo Horizonte, Minas Gerais

Zip Code 30.190-002, Brazil

E-mail: [celina@cpqrr.fiocruz.br](mailto:celina@cpqrr.fiocruz.br)

(Received: 27-12-16 / Accepted: 13-3-17)

### **Abstract**

Public Policy of the Brazilian Social Security has returned his gaze to the family. He attempted to, through the analysis of legal documents learn how the state has understood the family and its functions, and has positioned opposite this family. The analyzes show that the state considers the various family settings present in society, however, still blames families for situations experienced vulnerabilities.

**Keywords:** Family, social protection, public policy.

### **1. Introduction**

Since the promulgation of the Brazilian Constitution of 1988, social security administration is legitimized and Public Policies of Social Security have focused their actions on family. In this sense, the public policies of health and social care, at its basic level of protection, have implemented support services focused on the family, considering it not only as a space of care for individuals, but also an organization that needs to be cared (Mioto, 2004).

Considered as the social organism which is the basis of society, the family is the institution responsible for the socialization of individuals: as the niche of the affect and relationships that are necessary to the socialization of individuals because it provides to them the feeling of belonging to a group, the introjection of values, the identity formation and the meeting between generations (Azeredo, 2010; Losacco, 2010). The family is a mediator of the relations between subjects and collectivity, is who delimits the transition between private and public, and is who generates the community modalities of life (Brasil, 2005).

These are conceptions of family that has driven the current public policies of social protection. In the analysis made by Carvalho, Barros and Franco (2010), about the functions of family and social policies, both of them have the function of reproduction and social protection of the groups under their guardianship, and so, they play the roles of regulation, standardization, enforcement of property rights, power and duties of protection and assistance. In this way, both State and family are essential institutions to the development and social protection of their individuals (Carvalho, Barros e Franco, 2010). For Sawaia (2010) to the good or bad, family continues being the mediation between the individual and the society and its enhancement is placed in evidence in the public policies.

In a brief analysis of the Brazilian Health Politics (Health Unic System), we can realize that family has been consolidated as the main strategy of intervention when we think about actions of disease prevention and health promotion. The Family Health Program (FHP), later transformed in the Family Health Strategy (FHS), brings family and its social context as a focus to the health actions and not the individual and his illness. In this strategy, it is understood that this is the institution where occur interactions and conflicts that influence people's health, which should thus, be understood in an integral way in its socio-economic and cultural context (Cronemberger e Teixeira, 2011).

In the framework of Social Assistance the focus on the family seeks to promote its protection and support. The Program of Integral Attention to the Family (PIAF), created in 2004 and set up as a continued provision service in 2012, has as its perspective materialize the actions with the families, focusing the strengthening of familiar and community bonds. It recognizes, in this way, the role of integrator which family holds, focusing on its ability to maximize the protection offered and redeem its full potential, aiming *"to provide the protection and socialization of its members, constitute themselves as references in the moral, affective and social bonds, group identity, in addition to be the mediator of the relationships of its members with other social institutions and with the State"* (PNAS/2004, p.35).

In this brief rescue of the centrality of the family in public policy of the social security, it is realized that, as well as health, social assistance has focused on family as its main object of interventions, by considering it a privileged place for human and social development. Thus, the present study aims to perform an analysis about the Service of Protection and Integral Attention to the Family Service – PIAF through its main documents, seeking to comprehend as the State has understood the family and its functions as well as has been positioned in front of this family. In this way, we try to understand how the protective function of the State is being guaranteed, as predicted in Brazilian Federal Constitution.

## 2. Methods

To understand the centrality of the family in the Brazilian Public Policy of Social Assistance, which is usually done in the framework of the basic social protection, through the Service of Protection and Integral Assistance to the Family (PIAF), it was sought to develop the survey and analysis of the documents related to the Brazilian Service of Protection and Integral Assistance to the Family – PIAF.

The *corpus* of the study represents the set of chosen documents for the accomplishment of the analytical phase of the research (Bardin, 1979; Minayo, 2004). In the present study it has been conducted a review of those documents, drawn up by the State, which establish and provide guidance to the realization of PIAF.

**Table 1:** Legal texts listed for the document review of the Service of Protection and Integral Attention to the Family in Brazil

Text	Year
Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF (Core Support to the Family Program - CSF)	2001
Programa de Atenção Integral à Família – PAIF (Portaria nº 78 de 08/04/2004)  (Program of Integral Attention to the Family – PIAF Governmental Ordinance no.78, from April, 8 <sup>th</sup> , 2004)	2004
Decreto nº 5.085, de 19/05/2004  (Decree no.5085, from May, 19 <sup>th</sup> , 2004)	2004
Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS Nº 109/2009)  (National Typification of socio-assistance Services – no.109 CNAS Resolution, from 2009)	2009
Orientações Técnicas sobre o PAIF: O Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Vol. I  (Technical Orientations about the PIAF: The Service of Protection and Integral Attention to the Family – PIAF, according the National Typification of socio-assistance Services, Vol. I)	2012
Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF, Vol. II  (Technical Orientations about the PIAF: Social Work with Families from the Service of Protection and Integral Attention to the Family – PIAF, Vol. II)	2012

It has sought, through questioning reading, answer the following enquiries: What is the concept of family present in legal texts? What is the context in which the family of the legal texts is inserted? What is the role that these legal texts give to the family? What is the role of the State in these documents? What rights are guaranteed in the analyzed documents? The proposed actions include the whole family or only it's most vulnerable members (children, adolescents, elderly)?

To perform the analysis of the documents it has been opted for the use of the methodological process of Cellard (2008). To the author, the process of document analysis occurs in two steps, which is called the primary analysis and the analysis itself. In the preliminary analysis Cellard (2008) outlines five dimensions to be considered in the documents: analysis of the context; the authors; the authenticity of the text; the nature of the text; key concepts and the internal logic of the text. The analysis itself is the moment of gathering the elements of the problematic of the study, its theoretical framework, the context, the authors, interests, and key concepts of the document (Cellard, 2008). This phase has the goal of producing or reworking expertise, aiming to create new ways of understanding the phenomena.

### 3. Results

#### 3.1 Preliminary Analysis

##### 3.1.1 Context

The restructuring of the Brazilian public policies, aiming the construction of a wide social protection system, was one of the central demands of the process of re-democratization of the country occurred in the decades of eighty and ninety. Coming out of a model of government based on repression, on the centralization, authoritarianism and in the unequal distribution of benefits, the discussions about the new Constitution were based on a liberal-democratic-universalist ideal.

The Federal Constitution of 1988, designs, on a legal-normative way, a break with the pattern of social protection adopted by Brazil and establishes the principles of universalization of citizenship rights and the responsibility of the State as the main provider and financier of social services (Draibe, 1990; Berger, 2011). This breaking promoted the retaking of the Democratic State of Rights, turning the social politics the central subject in the calendar of the institutional reforms, as well as addressing them to the perspective of the citizenship rights, associated with the citizenship notion and responsibility of the State. Those progresses toward the distributive institutional model were significant to the Brazilian social protection, even if in a late implementation rehearsal of the Welfare State (Draibe, 1990).

At the social level the great progress is found in the overcoming of the fragmented politics, selective and welfare concerned to the promotion of the social security while a right of the Brazilian citizens. With the promulgation of the Constitution of 1988 the health, the attendance and national insurance start to constitute the Social Security, being the two firsts considered universal rights and duty of the State and the last one destined for those that contribute to the national insurance with financial regular contribution according to their earnings. The Assistance was the policy that went through changes at most, constituting itself as public policy, duty of the State and right of the citizen. But this recognition required a long process of construction so that the social assistance policy consolidated itself as such: rights have suffered obstructions; there was the postponement of the regulation of the Organic Law of Social Assistance, as well as veto power against it under the allegation of unconstitutionality and changes in its final composition (Berger, 2011; Pereira, 2008).

In the 1990s, the country is going through a time of economic restructuring in which the government prioritizes actions in the areas of economic and monetary affairs, leaving the social policies at the margin. To Cohn (2000), government initiatives in the social area have been carried out due to commitments with the UN, but although diverse, were little daring, and with low social impact. In this way, the social field was marked by the preservation and deepening of the fragmentation, lack of institutional coordination and by the government welfare (Pereira, 2008). This period is marked also by a return to the government welfare concerning and the transfer of responsibility over the social policies to the third sector.

At the beginning of the year of 2000, the popular movements initiate a mobilization and there is an expectation for the resolution of major social problems (Behring, 2003). The implantation of the National Social Assistance Policy in 2004 and in 2005, the consolidation of the Single System of Social Assistance – SSSA, have served as important steps for the construction of Social Assistance as public policy in Brazil.

It can be considered since the Constitution of 1988 until the implementation of SSSA, in 2005, as the period of establishment of the socio-political and institutional framework of the Single System of Social Assistance. With its implementation, the right to social assistance

offered by the State is guaranteed, and new programs and services are being implemented in the national territory, aiming at the guarantee of the rights of the citizens.

### 3.1.2 Authors

The texts have as authors higher level graduated professionals active in the teaching area and Public Policies research, as well as professionals who work at the Ministry of Social Development and Fight against Hunger bureaus and directorates, crowded in the National Social Assistance Secretary, under the coordination of the Social Basic Protection Department. In this sense, the texts were written by groups of thinkers of the Social Assistance Policy, being the population to which is intended the actions defined in SSSA, more specifically PIAF, not a participant in the decision-making process neither in the implementation of the actions to it dedicated.

### 3.1.3 Authenticity of the Text

All of the texts analyzed were drawn up under the responsibility of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger, and are made available by this sector, guaranteeing its authenticity.

### 3.1.4 Nature of the Text

The documents analyzed from technical and political views, since they correspond to official documents elaborated from a structure in common that proposes to design, establish and describe the Service of Protection and Integral Attention to the Family - PIAF, within the list of actions developed by the Single System of Social Assistance (SSSA) in its level of Social Basic Protection (SBP), developed in the Reference Centers of Social Assistance (RCSA). In this sense, its text is directed toward professionals, technicians, managers and municipality and state advisers of SSSA.

### 3.1.5 Key Concepts and the Internal Logic of the Texts

The main key concept identified in the texts was "Family". It can be seen that the concept of family is wide considering it as a "*set of people, united by ties of blood, affection, and/or solidarity*". The function of the family is also willing to this concept as "*a privileged and irreplaceable space of primary protection and socialization*".

Derivatives from the term *family*, other key concepts could be identified as "strengthening family relationships"; "strengthening family and community bonds". Some concepts related to the achievement of the service identified in the documents concern to "action continued"; to "preventive, protective and proactive nature of Social Basic Protection; to the "Social Work with Families in the extent of PIAF."

About the internal logic of the texts, it is insured that while legal texts of the Ordinances of the Secretary of State of Social Assistance no. 881, December 2001 (establishing the guidelines and standards of the Core Support to the Family Program - CSF); the ministerial Decree no. 78 of 08/04/2004, which establishes the guidelines and standards for the implementation of the Program of Integral Attention to the Family; and Decree number 5.085, 19/05/2004, which defines the continued actions of Social Assistance, have the internal logic of their texts based on Laws and prior Resolutions. By means of the structuring of the text into articles and paragraphs are presented the objectives, the guidelines, the structuring axes and the audience target of the CSF, and later, PIAF. Decree number 5.085/04 stipulates that actions carried out in the framework of social assistance financed by the National Fund for Social Assistance – NFSA must present a continuing character through regular and successive



attendance to the family and vulnerable groups, making PIAF a continued service and not a program anymore.

The Typification of National Socio-assistance Services (Resolution CNAS No. 109/2009) organizes the services by SSSA's levels of complexity (basic social protection and special social protection particularly of medium and high complexity) makes the Resolution no. 109/2009 and therefore is structured in a legal text, through articles and paragraphs. In their attachments each service is displayed as an Array-Patterned Chip of Socio-assistance Services, according to the level of complexity in which is inserted the actions. This way it has a standardization of all the services that make SSSA up, establishing classifications and regulating the content of the provisions of each service offered in the Social Assistance Policy.

The specifications of Technical Guidelines on PIAF: The Service of Protection and Integral Attention to the Family – PIAF, according to the National Classification of Socio-assistance Services, Vol. I and Social Work with Families of the Protection and Integral Attention to the Family Service – PIAF, Vol. II (2012), propose to deepen the knowledge about the content of PIAF described in the Domestic Classification of Socio-assistance Services, through the conceptualization of the Service, and to deepen the concept of the social work with families as well, and include guidance on the completion of this work in the context of the Basic Social Protection held in the Reference Centers of Social Assistance. The texts are designed to allow the technical teams and the managers of the political reflections on their praxis, the objectives and the structure of the service and to contribute to the operationalization of PIAF also, basing on the concepts and the guidelines of SSSA. The technical guidelines are structured in chapters, where each chapter proposes to deepen and exemplify the actions of the PAIF, basing on the regulations in force and in the technical knowledge produced by authors from the area.

## 3.2 Content Analysis

The categorization of the texts enabled the construction of two major categories of analysis: the family in the constitutional texts and the State X family relationship.

### 3.2.1 The Family in Brazilian Constitutional Texts

The official documents that base PIAF seek to conceptualize the family in a broader way aiming to cover all of the familiar settings presented among the Brazilian population. Do not cling only to the bourgeois or inbred family, but also consider the affective and solidary relationships between the subjects. By withdrawing from the concept of the family living together in a particular place and time, it is permitted to consider as members of the family group also those who are beyond the walls of the residence, also covering the community in which the subject is inserted.

About the role of the family it has been found in the analyzed documents the presence of an ideological dominant thought in which the family is the main responsible for the tasks of protection and socialization of its members, constituting it, in this way, as a privileged space of primary protection and socialization. Keeping in Federal Constitution/88 claim that the family

(...) must be supported with the purpose of exercising its protective function, as provided for Federal Constitution, answering to the duty of support, custody and education of their children, adolescents and young people, and ensuring protection to their members in a situation of dependence, especially the elderly and people with disabilities (...). (Brasil, 2012, p. 104)



While universal policy, to those who need it, Social Assistance Policy provides that the actions of PIAF must be directed to the families that present situations of economic and/or social vulnerability or are exposed to factors of social risk, with priority to those beneficiaries of social programs families, most socioeconomically vulnerable. By considering as eligible families for PIAF all those in situations of vulnerability and social exclusion, or exposed to factors of social risk, it is allowed the access to all families, regardless of income per capita. Great prominence is given to the families that have among their members children, adolescents, the elderly and people with disabilities. Situations arose from poverty as food insecurity, precarious housing and lack of access to services are presented, as well as situations arose from social exclusion as the specificities of ethnic, racial, gender, sexual orientation, culture, among others. It is proposed that families that are beneficiaries from the income transfer programs are attended by the Service whereas only the improvement of income is not a factor that permits the overcoming of the vulnerabilities experienced by the subjects. It is recognized, in this way, the vulnerability as a multifaceted phenomenon and it is underscored the importance of preventive, protective and proactive actions to those population segments.

The analysis of the described families, who experience situations of vulnerability and/or economic and social risk, as the audience target of the PIAF makes it possible to think that economic vulnerability and social vulnerability are distinct situations which may be present jointly or separately in the reality of the Brazilian families. Thus, high-income families that exhibit social vulnerabilities can be inserted in the Service. However, the release of eventual benefits, used by the professionals as means of ensuring the families accesses to the rights, are conditioned on per capita income, according is stipulated by each municipality.

### **3.2.2 The State X Family Relationship**

The PIAF implementation as a service offered by the State to promote to families the strengthening of family ties and the guarantee of access to social rights presupposes an action of State accountability towards families in situations of economic and social vulnerability. By problematizing the responsibility of the Brazilian State in face of the familiar institution, it has been sought to understand the extent in which the State is responsible and/or liable to the family for its socio-economic vulnerability situation.

The actions offered by PIAF include a diversity of activities with a common goal: support to families so that they can exercise their functions of protection and socialization of the subject, as well as ensure the familiar socializing and community in order to prevent, protect and act proactively in the face of social issues. All of the activities offered by PIAF must be of preventive, protective and proactive nature, aiming at the development of the acquisitions of the families and the strengthening of family ties also. The actions of PIAF which have as their focus the strengthening of family and community bonds makes it possible to think on the social support networks that families have as an extended network of family support, as Sarti said (2004).

The social work with the family has five main actions, among which unfold themselves in other activities: welcome, workshops with families, community actions, actions, particularized actions, and leading. Each of these actions is described in detail in the Specification Guidelines (Brazil, 2012, vol. II), serving as a guide to aid the professionals. There are various activities available for social work with families in the context of PIAF that should have as main characteristics the knowing of the referenced population. So, for the offer of actions to the families served by PIAF, are emphasized the need of understanding of the demands of the territory, as well as the participation of families in the processes of construction and implementation of the actions to be carried out. Such activities should promote the expansion of access to information, the exchange of information between the

subjects and provide new experiences to families, whether through actions in the cultural area, through groups, home visits, community activities, among others.

In the Orientations Guidelines of PIAF, volumes I and II, it is stated that the actions of PAIF must not have a therapeutic nature like psycho-diagnosis, psycho-pedagogic and psychotherapeutic actions, pointing also to other alternative therapies as actions in the area of health, school and income generation.

The documents of PIAF present the proposal of cross-sector services to care for families in a decentralized way and combined with other services, using the resources of the territory with the aim of developing the autonomy of the families.

In their proposed methodology, the NAF, antecedent to PIAF, present while methodology of the strategies to be carried out with the families, the focus on the woman as a reference for the actions to developed. It must be questioned if to list the woman as a reference for the actions to be fulfilled with the families, NAF, and later PIAF, would be promoting female activism or female accountability on the family? It is believed that centralization of the actions on the woman would be enabling their empowerment and autonomy within the family, but at the same time, blaming them for the social vulnerabilities on which the family is involved.

In the documents that make up PIAF, it is found that is the role of the State to protect the family and to contribute to the improvement of their quality of life, through the overcoming of the social fragility situation and social acquisition promotion. By implementing PIAF the state overcomes the fragmented and individualizing programs, and assumes families with the

(...) aim of protecting their rights, assist them in the performance of its function of protection and socialization of its members, as well as ensure familiar and community socialization since the recognition of the role of the State in protecting families and their most vulnerable members (...) (Brasil, 2012, v. 1. p. 12)

In this sense, PIAF, while a service offered exclusively by the State, characterizes the presence and responsibility of the public authorities to support and protect families in their role of socialization and protection of its members.

To conceive that the function of the State is to enhance the strengthening of family ties, PIAF starts from the assumption that family bonds are beneficial to the subject, without considering that in some cases there is the need to break that bond so that the vulnerability situation experienced by the family member or the family unit be protected. By thinking that the affective and socio-economic issues forces the subjects to get along and to draw a picture of a way of life and to attend their needs (Azeredo, 2010), it is questioned the extent to which family ties should be maintained to ensure the well-being of the subject, as well as the support that the State has given to the families who have had their family ties broken.

The State, by recognizing that the family needs support and protection to accomplish its functions of socialization and protection of its members, use the services such as PIAF to the materialization and accomplishment of its function. To PIAF offers protection and integral attention to families a conjunction with the services that are active in the multisector network should be structured. By electing the family as the central axis of the Social Assistance Policy, the State assumes the responsibility of conducting social work with families, with professionals skilled in expressing the duty of the State and guarantees the access of families to the services. It ensures, in this way, together with the municipalities, the effectiveness of this work through material and human resources.

PIAF as a service of Basic Social Protection contributes to consolidate the right of the family to State protection, the implementation of social rights and citizenship, as well as supporting the access to other policies and the prevention of the violation of the rights.

#### **4. Final Comments**

Paying attention to the objectives of the present work it was analyzed the Program of Integral Attention to the Family – PIAF, offered by the Basic Social Protection.

The PIAF is described as the social work with families, of continuing nature, with the purpose of strengthening the protective function of the families, to prevent the rupture of family ties, to promote access and enjoyment to rights and contribute to the improvement of their quality of life.

The service is based on the heterogeneity of family arrangements, foreseeing the development of capabilities and acquisitions of the families and the strengthening of family and community bonds. The main audience target is the families in situation of social vulnerability residing in the territory of the range of the Centers of Reference of Social Assistance – CRSA.

The work with families is developed in the CRSA by technicians of higher level as described by the Basic Operational Standard of Human Resources of the Single System of Social Assistance (BOS-HR/SSSA), which perform actions of: welcome, social study, home visit, orientation and leading, groups of families, family follow-up, community activities, socio-educational campaigns, communication and advocacy of rights, promoting access to personal documentation, mobilization and strengthening of support networks community, mobilization for citizenship, knowing of the territory, elaboration of reports, notification of the occurrence of vulnerability situations and social risk and actively seek out. To accomplish these actions are described in the provisions classification of the physical environment, material and human resources, and socio-educational materials.

The acquisitions which are expected that the users of the services will acquire are inserted on the securities assured by SSSA: security of welcome, family and community socializing and the development of autonomy, aiming to contribute to the reduction of the occurrence of social vulnerability situations, the prevention of social risks occurrences, their aggravation and their recidivism, the increasing of access to socio-assistance services and the improvement of the quality of life for the families resident in the territories of the scope of CRSA.

The analysis of the texts that establish and guide the PIAF allows you to understand that the concept of family present in the official documents points to the deconstruction of the ideal family model, seeking to respect all types of arrangements, values, beliefs, and identities, by considering this institution as a set of beings with histories that reflect existing social inequalities, as well as recognizes the family and its members as subjects of rights. By considering the various family arrangements present in the Brazilian society, as well as their constitution as a dynamic group formed by historical beings that live in a society, in a variety of contexts, it considers that family conflicts are present, deconstructing in this way the notion of ideal family.

The socio-familiar matrix, one of the structuring axes of SSSA, considers the family in its socio-cultural context, in the center of the services, programs, projects, and benefits conceptions offered by the Social Assistance Policy. In this sense, the texts point out that the social work with families developed in the context of PIAF is conducted from the reality of the families assisted by the Service. Thus, the government proposes the comprehension of the family in its historical, social, cultural and economic contexts, aimed not to stigmatize it by its

situation of vulnerability and/or experienced social risk, but to emphasize their resources and potentialities.

By analyzing the documents related to PIAF, it is realized that all the documents are addressed to professionals, technicians and managers of the service. It allows a better qualification of the Basic Social Protection professionals, managers and municipal and state councilors of the Single System of Social Assistance SSSA, on the PIAF, through the systematization of the concepts and the actions to be developed in their praxis. However, it is realized that there still are no guidelines turned toward the target audience population of this service on what has come to be the PIAF. Thus, the Service is offered to families, but they do not have knowledge about what comes to be this service.

The passage of PIAF from a program to a Service has established the continuing character of the actions, opening the possibility of systematization and unification of the actions developed with the families, with the aim of ensuring greater effectiveness and a lower cost in regard to the care of the family.

Despite has been implemented in 2004 as a program and become a continued provision service in 2012; the PIAF still presents an incipient academic production. It is believed that studies that propose to analyze and understand the Service required to be made in order to contribute to the implementation, monitoring and evaluation of the PIAF at the municipal and national levels. It will be through the academic investigations and productions that can be produced theoretical subsidies and methodological approaches that support both technical professionals as the PIAF managers as well to the reflection of their actions with the served families.

## References

- [1] R.C.T. Mioto, Trabalho com famílias: Um desafio para os assistentes sociais, *Textos & Contextos Enfermagem*, 3(1) (2004), 1-15.
- [2] V.G. Azeredo, Among walls and nets: Women's place in poor families, *Rev. Serviço Social & Sociedade*, 103(2010), 576-590.
- [3] S. Losacco, O jovem e o contexto familiar, In: A.R. Acosta and M.A. Vitale (eds.), *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas (5<sup>th</sup> edition)*, (2010), São Paulo: Cortez.
- [4] Brazil, National Secretariat of Social Assistance, Resolution No. 145, October 15 (2004), National Social Assistance Policy / PNAS, (2005), Brasília: Ministry of Social Development and Fight against Hunger.
- [5] M. Carvalho, R.P. Barros and S. Franco, O índice de desenvolvimento da família, In: A.R. Acosta and M.A.F. Vitale (eds.), *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas (5<sup>th</sup> edition)*, (2010), São Paulo: Cortez.
- [6] B.B. Sawaia, Família e afetividade: A configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades, In: A.R. Acosta and M.A. Vitale (eds.), *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas (5<sup>th</sup> edition)*, (2010), São Paulo: Cortez.
- [7] I.H.G.M. Cronemberger and S.M. Teixeira, A centralidade da família brasileira nas políticas sociais de atenção básica: Qual projeto e direção do trabalho social com famílias? *V Jornada Internacional de Políticas Públicas*, (2011), São Luiz.
- [8] L. Bardin, *Content Analysis*, (1976), São Paulo, Martins Fontes.
- [9] M.C.S. Minayo, *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*, (2007), São Paulo: Hucitec.
- [10] A. Cellard, A análise documental, In: J. Poupart et al. (eds.), *A Pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e Metodológicos (3<sup>rd</sup> edition)*, (2008), Petrópolis: Vozes.
- [11] Brazil, *Constitution, Constitution of the Federative Republic of Brazil*, (1988), Brasília: Federal Senate.

- [12] S.M. Draibe, As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas, In: IPEA, *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, (1990), Brasília: IPEA.
- [13] M.C.B. Berger, A seguridade social brasileira: Tentativa de construção em um contexto de (des)construção, *Dissertation*, Federal University of Maranhão, Maranhão, (2011).
- [14] P.A.P. Pereira, *Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais*, (2008), São Paulo: Cortez.
- [15] A. Cohn, As políticas sociais no governo FHC, *Tempo Social: Revista de Sociologia*, São Paulo, 11(2) (2000), 183-197.
- [16] E. Behring, *Brasil em Contrarreforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos*, (2003), São Paulo, Cortez.
- [17] Brazil, Establishes the guidelines and norms of the family support core program, Ordinance No. 881, December 3 (2001), Brasília: Ministry of Social Development and Fight against Hunger, National Secretariat of Social Assistance.
- [18] Brazil, Establishes the guidelines and norms for the implementation of the "Family Attention Program - PAIF" and other measures, Ordinance No. 78, April 08 (2004), Brasília: Ministry of Social Development and Fight against Hunger, National Secretariat of Social Assistance.
- [19] Brazil, Defines the continuous actions of social assistance, Decree No. 5085, May 19 (2004), Brasília: Ministry of Social Development and Fight against Hunger, National Secretariat of Social Assistance.
- [20] Brazil, Approves the national typification of socio-assisted services, CNAS Resolution No. 109, November 11 (2009), Brasília: Ministry of Social Development and Fight against Hunger, National Council of Social Assistance.
- [21] Brazil, Technical guidelines on PAIF, The service of protection and integral care to the family - PAIF, National typification of socio-social services (Vol. 1), (2012), Brasília: Ministry of Social Development and Fight against Hunger, National Secretariat of Social Assistance.
- [22] Brazil, Technical guidelines on PAIF, Social work with families of the service of protection and integral assistance to the family – PAIF (Vol. 2), (2012), Brasília: Ministry of Social Development and Fight against Hunger, National Secretariat of Social Assistance.
- [23] C.A. Sarti, The family as symbolic order, *Psicologia USP*, 15(3) (2004), 11-28.

## ANEXOS

### ANEXO A - Carta de aprovação comitê de ética



CENTRO DE PESQUISAS  
RENÉ RACHOU/FUNDAÇÃO  
OSWALDO CRUZ/ CPQRR/



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** Políticas Públicas: análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

**Pesquisador:** Celina Maria Modena

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 59037416.6.0000.5091

**Instituição Proponente:** Centro de Pesquisas René Rachou/Fundação Oswaldo Cruz/ CPqRR/

**Patrocinador Principal:** Centro de Pesquisas René Rachou/Fundação Oswaldo Cruz/ CPqRR/ FIOCRUZ

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 1.826.811

**Apresentação do Projeto:**

É um estudo qualitativo que busca compreender a relação entre a realidade sócio-política e a realidade vivida: tem-se como hipótese que a família representada nos textos legais do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) está distanciada da família encontrada pelos profissionais que atuam no serviço. Nesse sentido busca-se problematizar o caráter simbólico, bem como a idealização das famílias, presentes nos textos oficiais com a realidade encontrada pelos técnicos do PAIF.

A proposta do projeto de pesquisa é compreender o serviço de PAIF sob olhar dos profissionais técnicos de nível superior dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) do município de Nova Lima, Minas Gerais.

Foram adotados dois procedimentos metodológicos para se obter as respostas aos questionamentos e aos objetivos: a pesquisa documental e a pesquisa de campo com os atores sociais envolvidos no PAIF.

1ª Etapa: Eixo documental

Análise de documentos federais que apoiam o PAIF.

2ª etapa: Eixo Campo

A realização da coleta de dados do eixo campo será realizada por meio de entrevistas semi-

**Endereço:** Avenida Augusto de Lima, 1715

**Bairro:** Barro Preto

**CEP:** 30.190-002

**UF:** MG

**Município:** BELO HORIZONTE

**Telefone:** (31)3349-7825

**Fax:** (31)3349-7825

**E-mail:** cepsh-cpqr@cpqr.fiocruz.br

CENTRO DE PESQUISAS  
RENÉ RACHOU/FUNDAÇÃO  
OSWALDO CRUZ/ CPQRR/



Continuação do Parecer: 1.826.811

estruturadas. As entrevistas serão realizadas dentro dos CRAS de Nova Lima e contemplará o universo de profissionais atuantes no PAIF (cerca de 20 profissionais). Todos os participantes terão conhecimento dos objetivos da pesquisa e assinarão o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As entrevistas serão gravadas, transcritas pelo pesquisador e analisadas posteriormente.

**Objetivo da Pesquisa:**

*Primário: Analisar a centralidade da atenção à família exposta nos textos legais que sustentam a política de Assistência Social e como ela se materializa na prática dos serviços de proteção básica, no que se refere ao PAIF.*

Secundário:

- Analisar, nos documentos da política de assistência social, a centralidade da atenção à família;
- Entender como os profissionais técnicos da proteção social básica da assistência social tem desenvolvido as ações do PAIF;
- Identificar, na visão dos profissionais, os desafios encontrados, as formas de intervenção, bem como as propostas de mudanças.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Riscos: Como toda pesquisa mediada pela linguagem, o participante pode se sentir emocionado e extravasar suas emoções: mais prováveis e frequentes, há possibilidade da ocorrência de choro, um risco de pequena gravidade; entre os menos prováveis, há a possibilidade de ira, um risco grave.

A reação do participante será respeitado pela pesquisadora que é psicóloga (Suellen Santos Lima de Almeida) e técnica do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) no município de Nova Lima e doutoranda em Saúde Coletiva e por Celina Maria Modena, psicóloga e pesquisadora do Grupo de Estudos Políticas. Tomarão os procedimentos adequados, de acordo com sua formação, para minimizar esse risco e caso seja necessário, o entrevistado poderá ser encaminhado para algum serviço da rede de atendimento adequada do município (técnico do CRAS Cruzeiro, que fará os encaminhamentos necessários).

A pesquisa não acarretará danos à saúde dos sujeitos, caso seja identificada alguma vulnerabilidade econômica e/ou social dos sujeitos participantes, os mesmos serão encaminhados para o mesmo centro já referido, conforme Declaração de Anuência em anexo.

Os dados coletados serão armazenados pela pesquisadora, sob a guarda da instituição, de forma a

**Endereço:** Avenida Augusto de Lima, 1715

**Bairro:** Barro Preto

**CEP:** 30.190-002

**UF:** MG

**Município:** BELO HORIZONTE

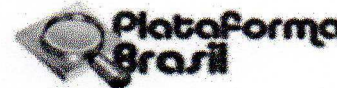
**Telefone:** (31)3349-7825

**Fax:** (31)3349-7825

**E-mail:** cepsh-cpqr@cpqr.fiocruz.br



**CENTRO DE PESQUISAS  
RENÉ RACHOU/FUNDAÇÃO  
OSWALDO CRUZ/ CPQRR/**



Continuação do Parecer: 1.826.811

garantir a confidencialidade das informações obtidas. Em todos os casos que houver a necessidade, os entrevistados serão citados de forma anônima na pesquisa, identificados por nomes fictícios

**Benefícios:** Como benefícios, espera-se que a compreensão dos documentos que embasam o PAIF, bem como sua práxis e as intervenções junto às famílias, possa contribuir para o cumprimento dos princípios do SUS no que tange à territorialização e à matricialidade sociofamiliar, visando um atendimento de acordo com a Política de Assistência Social.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O tema é relevante, pois estudos que se propõem analisar e compreender serviços poderão contribuir para a implementação, monitoramento e avaliação do PAIF, tanto no âmbito municipal, quanto nacional. Essa relevância torna-se evidente quando se considera que as Políticas Públicas da Seguridade Social Brasileira, tem centrado suas ações na família. As políticas de saúde e de assistência social, em seu nível de proteção básica, implementaram serviços de atendimento voltados para a família e a comunidade, considerando-a não apenas como um espaço de cuidados para os indivíduos, mas também uma organização que precisa ser cuidada. Em uma breve análise da Política de Saúde percebe-se que a família se consolidou como a principal estratégia de intervenção, quando se pensa em ações de prevenção de agravos e promoção da saúde. O Programa de Saúde da Família (PSF), posteriormente transformado em Estratégia de Saúde da Família (ESF) traz a família e seu contexto social como foco para as ações de saúde e não mais o indivíduo e sua doença. Compreende-se que é na nesta instituição que ocorrem as interações e conflitos que influenciam a saúde das pessoas, devendo, dessa forma, ser compreendida de forma integral em seu contexto socioeconômico e cultural.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

1. Memorando - Recurso do Parecer 1.722.063
2. Protocolo de pesquisa
3. TCLE modificado

**Recomendações:**

Autenticar a assinatura do Secretário Municipal de Desenvolvimento Social de Nova Lima na Declaração de parceria entre o CPQRR e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Nova

**Endereço:** Avenida Augusto de Lima, 1715

**Bairro:** Barro Preto

**CEP:** 30.190-002

**UF:** MG

**Município:** BELO HORIZONTE

**Telefone:** (31)3349-7825

**Fax:** (31)3349-7825

**E-mail:** cepsh-cpqr@cpqr.fiocruz.br



**CENTRO DE PESQUISAS  
RENÉ RACHOU/FUNDAÇÃO  
OSWALDO CRUZ/ CPQRR/**



Continuação do Parecer: 1.826.811

Lima (autorização da pesquisa).

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Todas as recomendações anteriores foram devidamente atendidas.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O projeto foi aprovado na reunião do CEP de 31 de outubro de 2016 com a recomendação de ser autenticada a Declaração de parceria entre o CPqRR e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Nova Lima (autorização da pesquisa) em papel timbrado e com a assinatura do Secretário Municipal de Desenvolvimento Social de Nova Lima.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_778941.pdf	17/10/2016 18:26:23		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_modificado.docx	17/10/2016 18:25:38	Celina Maria Modena	Aceito
Recurso Anexado pelo Pesquisador	Memorando.docx	17/10/2016 18:23:14	Celina Maria Modena	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Protocolo_de_pesquisa.doc	17/10/2016 18:22:01	Celina Maria Modena	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	22/08/2016 15:30:24	Celina Maria Modena	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.doc	19/08/2016 19:09:54	Celina Maria Modena	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Declaracao_de_anuencia.doc	19/08/2016 19:08:54	Celina Maria Modena	Aceito
Declaração do Patrocinador	Declaracao_de_financiamento.doc	19/08/2016 19:07:36	Celina Maria Modena	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Protocolo_de_Pesquisa_Politiclas_Publicas.doc	19/08/2016 19:06:52	Celina Maria Modena	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Carta_de_parceria.jpg	19/08/2016 19:00:40	Celina Maria Modena	Aceito

**Situação do Parecer:**

**Endereço:** Avenida Augusto de Lima, 1715

**Bairro:** Barro Preto

**CEP:** 30.190-002

**UF:** MG

**Município:** BELO HORIZONTE

**Telefone:** (31)3349-7825

**Fax:** (31)3349-7825

**E-mail:** cepsh-cpqr@cpqrr.fiocruz.br

CENTRO DE PESQUISAS  
RENÉ RACHOU/FUNDAÇÃO  
OSWALDO CRUZ/ CPQRR/



Continuação do Parecer: 1.826.811

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

BELO HORIZONTE, 21 de Novembro de 2016

---

**Assinado por:**  
**MARCELO PASCOAL**  
**(Coordenador)**

**Endereço:** Avenida Augusto de Lima, 1715

**Bairro:** Barro Preto

**CEP:** 30.190-002

**UF:** MG

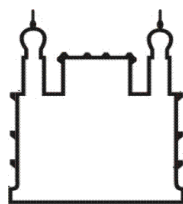
**Município:** BELO HORIZONTE

**Telefone:** (31)3349-7825

**Fax:** (31)3349-7825

**E-mail:** cepsh-cpqr@cpqrr.fiocruz.br

## ANEXO B - Termo de consentimento



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ****Fundação Oswaldo Cruz**

Centro de Pesquisa René Rachou

Comitê de Ética

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido –  
Profissionais do SUAS

Você está sendo convidado para participar da pesquisa “A atenção à família na Política de Assistência Social: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)”. Os objetivos desse estudo são compreender como a família é compreendida pela lei que estabelece o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), como esse serviço tem sido realizado pelos profissionais da Assistência Social e como tem possibilitado as famílias a superarem as dificuldades encontradas.

Você foi selecionado por ser profissional técnico de nível superior que desenvolve as ações do PAIF. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento, basta entrar em contato com a pesquisadora no endereço Av. Augusto de Lima, 1715 – Barro Preto, Belo Horizonte, MG, ou por meio dos telefones 3349-7825 / 98724-4682, ou pelo email [suellen@cpqrr.fiocruz.br](mailto:suellen@cpqrr.fiocruz.br). Você também pode não querer falar de determinados assuntos, sem nenhum prejuízo para você ou na sua relação com o pesquisador ou com o CRAS. Vale ressaltar, que você não irá pagar e nem receber quantia, ou produto por participar desta pesquisa.

Os riscos relacionados à sua participação, consistem na possibilidade de você se emocionar com determinados assuntos, o que será respeitado pela pesquisadora que é psicóloga. Caso seja necessário, você será encaminhado para algum serviço da rede de atendimento. Quanto aos benefícios, sua

participação ajudará na avaliação do serviço que é oferecido para a população, bem como auxiliar na construção das propostas para a melhoria do processo de implementação da política de Assistência Social.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder algumas perguntas a respeito do trabalho desenvolvido em seu cotidiano no CRAS. A entrevista será gravada para posterior transcrição e análise. Tanto a gravação como a transcrição de seu depoimento ficarão de posse da pesquisadora. Todas as informações obtidas através desta pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação (você será identificado por meio de códigos alfanuméricos e/ou nomes fictícios).

Os dados coletados serão descritos na tese de Doutorado em Saúde Coletiva da aluna Suellen Santos Lima de Almeida, como um dos requisitos para a obtenção do título de doutora em Saúde Coletiva pelo Centro de Pesquisas René Rachou – Fundação Oswaldo Cruz, sob orientação da Dra. Celina Maria Modena.

Você receberá uma cópia deste Termo de Consentimento onde consta o telefone e o endereço institucional dos pesquisadores principais e do CEP - CPqRR, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

---

Suellen Santos Lima de Almeida  
98724-4682 / 3549-7825

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

---

Participante

## ANEXO C - Questões para entrevista com os profissionais técnicos do PAIF

### I - Identificação:

Iniciais:

Idade:

Profissão:

Tempo de trabalho na Assistência Social:

Tempo de trabalho no CRAS:

### II – Família

1. Gostaria que você me falasse o que é família para você.
2. O seu conceito de família mudou depois que você começou a trabalhar com o PAIF?
3. Como são as famílias com as quais você trabalha?
4. Como você compreende a matricialidade sociofamiliar? Como ela é desenvolvida em suas praticas?
5. Até que ponto o Estado intervém na organização e na estruturação da família? Isso não estaria sobrecarregando a família?

### II – Conhecimentos sobre o PAIF:

1. O que é o PAIF?
2. Como você tomou conhecimento sobre o PAIF?
3. Você teve algum curso de capacitação, ou grupo de estudos, ou conhecimento formal sobre o PAIF?
4. O PAIF considera como função da família a proteção e socialização de seus membros e é função do Estado apoiar a família. O que o Estado tem feito para dar suporte à família para exercer essas funções?

### III – Ações do PAIF:

1. Qual a sua opinião sobre as ações desenvolvidas pelo PAIF?

2. Qual o perfil das famílias selecionadas para serem incluídas no acompanhamento pelo PAIF? Como é feita essa inclusão?
3. Como as famílias atendidas recebem as ações do PAIF? A família deseja isso? Como ela recebe o técnico que quer saber sobre sua intimidade, sua renda, sua família?
4. Qual é a amplitude das ações dentro do grupo familiar (trabalha-se somente com alguns membros ou com a família enquanto um grupo)?
5. O PAIF se caracteriza enquanto ação protetiva baseada no conhecimento do território. Nesse sentido, há por parte da equipe o conhecimento do território (suas características culturais, sociais e econômicas)?
6. Como as ações são realizadas no território visando o desenvolvimento das aquisições das famílias e o fortalecimento de seus vínculos?
7. Como é realizada a articulação com os serviços intersetoriais? Que possibilidades elas oferecem aos usuários?
8. Quais as intervenções do PAIF são realizadas? Dentre essas intervenções, as ações do PAIF, neste CRAS se caracterizam como protetivas, preventivas ou proativas?
9. As ações do PAIF para o atendimento das famílias são: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, encaminhamentos e acompanhamento. Como essas ações são realizadas aqui no CRAS?
10. Como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (fortalecimento da função protetiva das famílias, prevenção de rupturas de vínculos e acesso a direitos) vem sendo trabalhado com as famílias em acompanhamento?
11. Quando se faz encaminhamentos, há uma contrarreferência das instituições para a qual essa ação foi realizada?
12. Como a intersectorialidade tem se realizado aqui no seu território?
13. Como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é referenciado ao PAIF? Como funciona?
14. Qual é a abordagem metodológica que orienta seu trabalho social com famílias no âmbito do PAIF?

#### IV – Desafios e potencialidades do PAIF:

1. Quais os desafios encontrados pelos profissionais da assistência social para a realização do PAIF?
2. Quais são os limites do serviço? E os limites do técnico?
3. Quais as potencialidades de trabalho que o PAIF oferece aos profissionais?

#### V – Impacto do PAIF nas famílias em acompanhamento:

1. Como as potencialidades das famílias são trabalhadas?
2. Qual o impacto das ações do PAIF nas famílias de baixa renda residentes no município?
3. Quais as mudanças percebidas, nas vulnerabilidades vivenciadas, pelas famílias após sua inclusão no acompanhamento pelo PAIF?

#### VI – Avaliação do PAIF:

1. Como as ações do PAIF são avaliadas?
2. As famílias participam do planejamento e avaliação das ações do PAIF?
3. Como você considera a efetividade das ações do PAIF para a prevenção e proteção das famílias atendidas e das que estão em acompanhamento?
4. O PAIF, em sua avaliação, é eficaz e eficiente para o fortalecimento das competências familiares? Contribui para o processo de inclusão e proteção social desse grupo?
5. Você acha que a Política ao utilizar da estratégia de trabalho com as famílias responde às necessidades das próprias famílias atendidas?