

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Maria Clara Sousa Mendes

**OS EFEITOS DO PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA SOBRE AS
DIMENSÕES MENOS TANGÍVEIS DA VULNERABILIDADE SOCIAL: um estudo
de caso do Centro de Referência de Assistência Social Independência**

Belo Horizonte

2015

Maria Clara Sousa Mendes

**OS EFEITOS DO PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA SOBRE AS
DIMENSÕES MENOS TANGÍVEIS DA VULNERABILIDADE SOCIAL: um estudo
de caso do Centro de Referência de Assistência Social Independência**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. André Junqueira Caetano

Belo Horizonte

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M538e	<p>Mendes, Maria Clara Sousa</p> <p>Os efeitos do programa de atenção integral à família sobre as dimensões menos tangíveis da vulnerabilidade social: um estudo de caso do Centro de Referência de Assistência Social Independência / Maria Clara Sousa Mendes. Belo Horizonte, 2015.</p> <p>158 f. : il.</p> <p>Orientador: André Junqueira Caetano</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.</p> <p>1. Assistência social - Política governamental. 2. Vulnerabilidade Social. 3. Pobreza. 4. Família - Aspectos sociais. 5. Serviço social com a família. I. Caetano, André Junqueira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.</p> <p>SIB PUC MINAS</p> <p>CDU: 362.17</p>
-------	---

Revisão Ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor.

Maria Clara Sousa Mendes

**OS EFEITOS DO PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA SOBRE AS
DIMENSÕES MENOS TANGÍVEIS DA VULNERABILIDADE SOCIAL: um estudo
de caso do Centro de Referência de Assistência Social Independência**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

Prof. Dr. André Junqueira Caetano – PUC Minas (Orientador)

Prof^a. Dr^a Laura da Veiga – FJP (Banca Examinadora)

Prof^a Regina de Paula Medeiros – PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Gratidão! Talvez esse seja o sentimento que expressa essa etapa da caminhada. Não chegaria ao ponto de chegada sem a participação de muitas pessoas, sem os conhecimentos adquiridos e os desafios enfrentados. A escrita desta dissertação representou uma experiência sem precedentes, uma reunião de emoções, medos, descobertas, sujeitos. A participação de cada elemento, fração, indivíduo e instituição foi fundamental para que eu chegasse até aqui.

De início, venho agradecer a Deus pela oportunidade e a mim mesma pela superação, entrega e disponibilidade. Ao Gabriel Costa Ribeiro, companheiro de caminhada, sonhos e lutas, obrigada pelo seu amor e por ter vivenciado comigo todo esse percurso. À minha doce mãe, Sônia Maria Sousa Mendes, pela ternura, cumplicidade e por não ter medido esforços para me ajudar no que fosse necessário. Ao meu pai, Humberto Osmar da Silva Mendes, pelo seu carinho e preocupação. Ao meu querido irmão, Humberto Sousa Mendes, por ter me dado muita força e pelo seu olhar sempre fraterno. Ao meu avô, João Batista Mendes dos Reis, pela amizade, inteligência, fonte de respeito e admiração. À minha avó, Maria Cecília dos Reis, pelo seu imenso amor e preocupação de achar que eu estava estudando demais. À família do meu noivo, Leonor, Ludmila, Marco Polo e Tania Teixeira por terem vivenciado comigo todos esses momentos. Ao meu cachorro Black que fez com que esse caminho não fosse tão solitário.

À professora e amiga Laura da Veiga, você foi um divisor de águas em minha vida, a pessoa que me reapresentou esse universo das políticas sociais, pobreza e vulnerabilidade. Trabalhar com você e ter tido a oportunidade de conhecê-la foi uma das melhores coisas que aconteceu nos últimos 4 anos. Sentirei muitas saudades.

À equipe de pesquisa da Fundação João Pinheiro, Laura da Veiga, Vera Westin, Fátima Gomes, Elieth Amélia de Sousa, Bruno Lazzarotti por terem me incentivado, inclusive me ajudando a custear as mensalidades do mestrado. Nunca me esquecerei desse ato de amor!

À amiga e pesquisadora Carla Bronzo, profissional que sempre admirei desde os tempos da graduação e que tive a oportunidade de trabalhar em duas pesquisas e produzir muitas coisas juntas. Você é uma fonte de inspiração! Obrigada por compartilhar comigo toda sua sensibilidade, ideais e seriedade. Sentirei saudades das nossas conversas, escritas e trabalhos de campo.

Ao meu orientador André Junqueira Caetano por ter embarcado comigo nesse percurso investigativo e por não ter me deixado me perder diante da complexidade desse universo

analítico. Tudo que passamos, os momentos bons e ruins servirão de aprendizado na minha vida estudantil e profissional.

À Gerência de Proteção Social Básica – GPSOB, em especial a Soraia Pereira de Souza que foi tão cuidadosa com o parecer e sensível aos critérios definidos pelo projeto da dissertação, a escolha pelo CRAS Independência como unidade analítica não poderia ter sido mais acertada!

A toda equipe do Centro de Referência de Assistência Social Independência, - Glauber Viana, Maiari Silvério, Fernando Gomes Braga, Karla Costa, Ana Paula de Paula, Joana D'arc, Conceição Costa - agradeço imensamente pela disponibilidade, compromisso e profissionalismo. A minha profunda admiração pelo trabalho desenvolvido por vocês!

Às famílias do território de abrangência do CRAS Independência, ter ouvido suas histórias, dificuldades e demandas, por meio dos profissionais do CRAS fizeram com que eu me tornasse uma pessoa mais sensível, esse trabalho é dedicado a vocês.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, cada aula ministrada e texto estudado representou uma fagulha de luz em meio ao desconhecido. Aos meus colegas de turma, por terem compartilhado comigo experiências, angústias e descobertas. À FAPEMIG pela bolsa concedida durante nove meses.

Aos amigos e familiares, os quais em vários momentos deixei de conviver, por conta do mestrado e escrita desta dissertação, muito obrigada por me compreenderem.

EPÍGRAFE

Patinei cautelosamente sobre essa fina camada de gelo a fim de ressaltar um ponto. A ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não (...) O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e a ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. (...) A igualdade de status é mais importante que igualdade de renda. (MARSHALL, 1967, p.94).

RESUMO

Esta dissertação discute a diretriz da proteção social básica no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Independência – Belo Horizonte (MG). O trabalho analisa as percepções dos operadores da política do nível local acerca dos processos de execução e produção de efeitos menos tangíveis do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) tendo como referência segmentos populacionais pobres e socialmente vulneráveis. A vulnerabilidade possui como abordagem a relação entre riscos sociais, base de ativos e capacidades de respostas alusivos aos processos de privações, inseguranças e fragilidades. Tem-se como escopo aspectos objetivos relacionados aos tipos de acessos à estrutura de oportunidades e baixa renda, como também dimensões menos tangíveis referentes a processos psicossociais e relacionais, tais como: baixa autoestima, vínculos fragilizados e baixo protagonismo. Diante da centralidade das situações de vulnerabilidade e pobreza, o PAIF estabelece como objetivo central “*a prevenção de situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários*” (PNAS, 2004, p.33). Pretende-se, nesse sentido, analisar os mecanismos por meio dos quais o PAIF responde às necessidades sociais de seus usuários, com ênfase nos tipos de intervenções realizadas e em seus respectivos resultados nas dimensões menos tangíveis. Há, contudo, dificuldades em se avaliar e medir os efeitos das ações de natureza mais subjetiva e psicossocial, tendo em vista a escassez de instrumentos analíticos e metodológicos que permitam visualizar as alterações nessas dimensões. Isto posto, a dissertação concentra sua análise nos desafios de efetivação e avaliação do PAIF, com base em contextos de vulnerabilidade e pobreza do território de abrangência do CRAS Independência.

Palavras-chave: vulnerabilidade social; pobreza; CRAS; política de assistência social, proteção social básica, dimensões menos tangíveis.

ABSTRACT

This dissertation focuses its analysis on the challenges of execution and evaluation of the PAIF in the contexts of vulnerability and poverty of the territory covered by the Social Assistance Reference Center (CRAS) Independência - Belo Horizonte (MG) according to the the guidelines of the basic social protection in. The dissertation analyzes the perceptions of local policy operators about the implementation and production of less tangible effects of the Integral Attention to the Family Program (PAIF), regarding poor and socially vulnerable population groups. The vulnerability has as an approach the relates social risks, base of assets and response capabilities regarding the insecurities, weaknesses and deprivation processes. It has as scope the objective aspects related to the types of access to the structure of opportunities and less tangible dimensions related to psychosocial, subjective and relational processes, such as low self-esteem, fragile links, and low levels of proactive attitudes, which hinder individuals to move forward and improve their well-being. In order to face the centrality of the situations of vulnerability and poverty, the PAIF sets as its main objective *"the prevention of real social risk situations through the development of potentialities, acquisitions and the strengthening of family and community ties"* (BRASIL, PNAS, 2004, p.33). In this sense, I analyze the mechanisms through which the PAIF addresses the social needs of its users with emphasis on the types of interventions performed and their results regarding the less tangible dimensions. However, there are difficulties in assessing and measuring the effects of the actions of more subjective and psychosocial nature given the lack of analytical and methodological instruments that allow a multidimensional assessment.

Keywords: social vulnerability; poverty; CRAS; social welfare policy; basic social protection; less tangible dimensions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama – Esquema básico de mediação	39
Figura 2: Diagrama do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.....	56
Figura 3: Especificidades das intervenções do PAIF.....	64
Figura 4: Fortalecimento de Vínculos como Finalidade.....	68
Figura 5: Mapa do Programa BH Cidadania, 2011 – Belo Horizonte (MG)	75
Figura 6: Território de abrangência do CRAS Independência divididos por setores censitários. Censo 2010.....	80
Figura 7: Percentual das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família pelo total de famílias cadastradas no CadÚnico – CRAS Independência.....	82
Figura 8: Infraestrutura social, segundo Richardson e Mumford, 2002.	84
Figura 9 Localização dos serviços de cultura, educação, esporte, lazer e saúde – CRAS Independência	85
Figura 9: Entrada do CRAS Independência	108
Figura 10: Chá de Mulheres, CRAS Independência.....	120
Figura 11: Vínculos do CRAS.....	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Expansão no número de equipamentos CRAS e CREAS, Brasil 2009 – 2014.....	48
Gráfico 2: Expansão no número de CRAS e CREAS em Belo Horizonte no período de 2008 a 2014.....	74
Gráfico 3: Percentual da renda domiciliar mensal per capita mensal – Censo 2010 – Independência.	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Entrevistas realizadas e participação nos eventos realizados pelo CRAS Independência.....	21
Quadro 2: Seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social.....	45
Quadro 3: Síntese dos serviços e programas da assistência social, segundo o nível de proteção.....	47
Quadro 4: Definição das ações preventivas, protetivas e proativas no âmbito do PAIF.....	55
Quadro 5: Etapas do acompanhamento familiar.....	60
Quadro 6: Definição dos diferentes tipos de vínculos em função das formas de proteção e reconhecimento.....	66
Quadro 7: Critérios de seleção Programa Família Cidadã.....	94
Quadro 8: Síntese dos processos de intervenção e de efeitos no âmbito dos vínculos familiares - Plano de Ação Familiar, 2011.....	105
Quadro 9: Síntese dos processos de intervenção e de efeitos no âmbito dos aspectos psicossociais - Plano de Ação Familiar, 2011.....	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População (Censo 2010) e Número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por macrorregião. Brasil 2014.....	49
Tabela 2 Capacidade de atendimento dos CRAS situados no Brasil – 2014.....	50
Tabela 3: População de baixa renda, pobre e extremamente pobre, segundo Censo 2010 – Belo Horizonte (MG)	72
Tabela 4: Número de habitantes e quantidade de CRAS e CREAS por regional administrativa – Belo Horizonte, 2010.....	73
Tabela 5: Quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social, por regional – Belo Horizonte, 2013.....	76
Tabela 6: Número de domicílios por faixa de renda domiciliar mensal per capita em salários mínimos (R\$ 510,00) – Independência, Belo Horizonte (MG), 2015.....	81
Tabela 7: Principais demandas apresentadas na recepção do CRAS Independência 2013 ..	89
Tabela 8: Concessão de Benefícios Eventuais – CRAS Independência, 2013.....	90
Tabela 9: Principais encaminhamentos do CRAS Independência, segundo dados da recepção, 2013	91
Tabela 10: Frequência de participantes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) segundo faixas-etárias - CRAS Independência, 2014	93
Tabela 11: Tamanho e configuração familiar – Plano de Ação Familiar – PAF, 2011.	97
Tabela 12: Total de filhos e netos, segundo as faixas- etárias das 23 famílias acompanhadas pelo PAF. Referência: 2011.....	97
Tabela 13: Principais fontes de renda das famílias acompanhadas pelo PAF, 2011.	98
Tabela 14: Características dos domicílios das famílias acompanhadas pelo PAF, CRAS Independência, 2011.....	99
Tabela 15: Atributos educacionais das famílias acompanhadas pelo PAF, CRAS Independência, 2011.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC: Benefício de Prestação Continuada
CRAS: Centro de Referência de Assistência Social
CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA: Estatuto da Criança e Adolescente
FJP: Fundação João Pinheiro
GPSOB: Gerência de Proteção Social Básica
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS: Lei Orgânica de Assistência Social
MDS: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB: Norma Operacional Básica
PAF: Plano de Ação Familiar
PAIF: Programa de Atenção Integral à Família
PBF: Programa Bolsa Família
PBH: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB: Produto Interno Bruto
PNAS: Política Nacional de Assistência Social
PSB: Proteção Social Básica
PSE: Proteção Social Especial
SCFV: Serviço de Convivência de Fortalecimento de Vínculos
SENARC: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SMAAS: Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMPS: Secretaria Municipal de Políticas Sociais
SUAS: Serviço Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 CAPACIDADES DE RESISTÊNCIA DE FAMÍLIAS POBRES E VULNERÁVEIS: UMA RELAÇÃO ENTRE ATIVOS E DESPROTEÇÃO SOCIAL	23
1.1 Proteção social para setores pobres ou socialmente vulneráveis: uma relação entre direitos e políticas sociais no Brasil	23
1.2 A pobreza em seus aspectos multidimensionais e multideterminados.....	29
1.3 Vulnerabilidade Social: uma relação entre riscos sociais, ativos e estrutura de oportunidades.....	32
1.3.1 <i>A relação entre ativos menos tangíveis e as situações de vulnerabilidade.....</i>	37
2 O PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA E SUAS DIMENSÕES TANGÍVEIS E MENOS TANGÍVEIS.....	41
2.1 Política Nacional de Assistência Social	41
2.2 Centro de Referência de Assistência Social	49
2.2.1 <i>Matricialidade sociofamiliar</i>	51
2.3 O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF	54
2.3.1 <i>As dimensões menos tangíveis no interior do PAIF.....</i>	61
2.3.2 <i>Diretriz de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários.....</i>	64
3 O TERRITÓRIO DE ABRANGÊNCIA DO CRAS INDEPENDÊNCIA	71
3.1 A Política de Assistência Social no município de Belo Horizonte	71
3.2 Dimensão Territorial	77
3.2.1 <i>O Território de Abrangência do CRAS Independência – Regional Barreiro / Belo Horizonte – Minas Gerais.....</i>	78
3.3 Centro de Referência de Assistência Social Independência.....	87
3.4 O acompanhamento familiar do CRAS Independência através do Programa Família Cidadã	93
4 AS PERCEPÇÕES DOS PROFISSIONAIS DO CRAS INDEPENDÊNCIA COMO INSTRUMENTOS ANALÍTICOS DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PAIF... 108	
4.1 A proteção social básica no território de abrangência do Centro de Referência de Assistência Social Independência	108
4.2 O Programa de Atenção Integral à Família no CRAS Independência	112
4.3 O Programa de Atenção Integral à Família e as dimensões menos tangíveis	124
4.4 Processos Preliminares de Mensuração de Resultados - Efeitos Menos Tangíveis do <i>PAIF</i>	133
CONCLUSÃO.....	137
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICE A: ROTEIRO COORDENADOR CRAS	149
APÊNDICE B: ROTEIRO ASSISTENTES SOCIAIS E PSICÓLOGOS	152

INTRODUÇÃO

Alguns estudos apontam para a necessidade de implementar ações de integração social de famílias e pessoas afetadas pela pobreza não somente sob a lógica de geração de renda, mas também, através de intervenções que permitam fortalecer as capacidades dos indivíduos a fim de desenvolverem com eficácia nas redes institucionais de serviços e obterem satisfações que contribuam no melhoramento do seu bem-estar. (FOSIS, 2006, p.4). Grande parte da literatura sobre o tema da pobreza a considera como um fenômeno relativo à privação econômica, contudo abordagens mais ampliadas a entendem como processo e fenômeno multidimensional, pois abarca outras condições de privação para além da renda, tais como aspectos subjetivos, relacionais e diferentes trajetórias de vida. Dentre as abordagens ampliadas, o enfoque da vulnerabilidade apresenta vantagens pela sua amplitude e também pela possibilidade de mensuração. (BRONZO; MENDES; REZENDE, 2015). Nesse sentido, a política pública de assistência social ao ter como objeto situações de pobreza e de vulnerabilidade deve considerar em seu escopo de atuação tanto o atendimento às necessidades sociais básicas, quanto alterações nas dimensões menos tangíveis, processos subjetivos e psicossociais, tais como restabelecimento de autoestima, empoderamento, autonomia, visões de futuro e fortalecimento de ativos de seus usuários.

Segundo definição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), equipamento da proteção social básica, tem por finalidade prevenir situações de risco social por meio da oferta de serviços que preveem o desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, PNAS, 2004, p.33). Destina-se à população que vive em territórios em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. (BRASIL, PNAS, 2004, p.33). Três serviços devem ser necessariamente desenvolvidos nos CRAS: Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas. (BRASIL, PNAS, 2004).

A presente dissertação tem por objetivo analisar as percepções dos operadores do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) acerca das dificuldades e desafios de efetivação no atendimento de segmentos populacionais pobres e socialmente vulneráveis. Investiga-se de que maneira as atribuições desse programa são interpretadas e executadas pelos profissionais do CRAS através de um conjunto de atividades e concepções que ao final, produzem tipos

específicos de resultados sobre dimensões objetivas - defesa de direitos, acesso à renda, serviços e políticas - e menos tangíveis, fortalecimento de vínculos e desenvolvimento de potencialidades.

Essa proposta é decorrente de algumas inquietações que me acompanharam ao longo da minha trajetória profissional em programas de transferência de renda, gerência de assistência, em pesquisas e estudos sobre programas sociais. São questionamentos acerca dos possíveis significados atribuídos à pobreza e vulnerabilidade no que dizem respeito à construção simbólica das distinções entre grupos sociais, de como elas repercutem nas interações entre segmentos socialmente diferenciados, principalmente, quando se referem a relações institucionalizadas nas políticas públicas entre os responsáveis pela prestação de serviços e os que demandam a atenção do poder público.

O que observei nas atividades práticas em programas direcionados ao atendimento de pessoas pobres foi que a carga excessiva de trabalho a que os profissionais estão submetidos, o conjunto de procedimentos utilizados para definir quem era ou não elegível para receber determinado benefício, os formulários padronizados que não possibilitavam apreender a variedade de situações, dificultavam à compreensão daquelas pessoas que estavam do outro lado do balcão: quais eram as suas demandas e o que buscavam.

Essas inquietações se tornaram mais latentes com a oportunidade que tive em trabalhar como bolsista em duas pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, no período de 2011 a 2015. Coordenada pela professora e pesquisadora Laura da Veiga, a primeira pesquisa intitulada *“Proteção social não contributiva: gestão e articulação territorial de agentes públicos e da rede de atenção em três municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte”* tinha por objetivo examinar como as administrações municipais atuavam na oferta de serviços e benefícios de proteção social. A finalidade consistia em identificar os avanços, dificuldades e análise das articulações intersetoriais dos serviços que se destinavam a atender segmentos populacionais pobres ou vulneráveis residentes em áreas periféricas. A partir das entrevistas realizadas com gestores dos CRAS e da política municipal de assistência social pude perceber a complexidade e os grandes desafios na provisão de respostas direcionadas às demandas da chamada *“ralé brasileira”*, designação utilizada por Jessé de Souza (2009) para chamar a atenção de elevados contingentes populacionais imersos em precárias condições de vida e de trabalho.

A segunda pesquisa, *“Proteção social, autonomia e território: termos de uma equação necessária para ampliar efetividade da ação governamental junto às famílias em condição de*

pobreza extrema” (Edital CNPq/MDS 2013-14) coordenada pela professora e pesquisadora Carla Bronzo constituiu-se como a principal motivação para o desenvolvimento da presente dissertação. A proposta deste estudo tinha como objeto compreender de forma mais sistemática os efeitos de duas dimensões (da estrutura de oportunidades e das interações entre agentes públicos e famílias atendidas pelos serviços socioassistenciais) no aumento da autonomia e no fortalecimento da dimensão sócio relacional dos usuários em situação de extrema vulnerabilidade. Tinham-se como unidades de análise cinco CRAS, três situados na zona rural dos municípios mineiros de Diamantina, São João del Rei e Prados e dois localizados em Belo Horizonte (CRAS Havaí/Ventosa e CRAS Independência).

O Centro de Referência de Assistência Social Independência foi a unidade empírica selecionada para se compreender de que maneira são traduzidos pelos profissionais situados no nível local os objetivos do PAIF, quais suas especificidades, dificuldades de gestão e avanços. Tendo em vista a centralidade desse serviço nos processos de fortalecimento e ampliação de ativos menos tangíveis o problema que norteou essa dissertação teve como referência o próprio objetivo do PAIF, a saber: *“prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.”* (BRASIL, PNAS, 2004, p.33).

O PAIF identifica a capacidade protetiva das famílias e os fatores de riscos que a reduzem. A partir dessa leitura são planejadas metodologias preventivas e de mitigação dos riscos sociais, sendo uma das estratégias o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Não se trata, porém, de um objetivo simples de ser compreendido dada a ausência de clareza quanto a correlação entre essas dimensões menos tangíveis e a prevenção das situações de risco social. Assim sendo, a presente dissertação pretende analisar as ações desenvolvidas pelo PAIF e como elas, segundo as percepções de seus operadores, impactam no desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento dos vínculos dos usuários do CRAS Independência.

Primeiramente, foram identificadas as principais vulnerabilidades do público do CRAS e de como tais situações refletiam no planejamento e execução da proteção social básica no território. Destaca-se que as formas de operacionalização do PAIF encontram-se situadas no interior de esquemas analíticos e de intervenção mais amplos alusivas às especificidades e padrões das vulnerabilidades, os quais indivíduos, famílias e comunidades estão expostos. De um modo geral, as situações de vulnerabilidades consistem em um processo dinâmico relativo a presença de riscos sociais, uma dotação reduzida de ativos (recursos objetivos e menos

tangíveis) que afetam a capacidade dos sujeitos de resolverem problemas de subsistência e de melhoria nas suas condições de vida. (BRONZO, 2005).

Este trabalho tem por objetivo explorar de que maneira os profissionais do CRAS Independência apreendem os resultados das intervenções socioassistenciais de natureza menos tangível. Tem-se como hipótese dificuldades de ordem analítica e metodológica, assim como da ausência de instrumentos avaliativos que permitam capturar efeitos subjetivos e relacionais presentes nas ações do PAIF. Acrescenta-se o fato, da utilização por esse serviço de tecnologias brandas (MARTINEZ, 1998), uma vez que não há conhecimentos suficientes sobre os meios e fins das intervenções socioassistenciais, isso faz com que não se tenha clareza quanto aos resultados e nem como mensurá-los.

a) Notas metodológicas

O CRAS Independência foi selecionado para ser objeto de um estudo de caso. Segundo Teodósio (2000), “*entende-se como estudo de caso um instrumento que permite organizar os dados sociais preservando seu caráter unitário do objeto social estudado, seja ele um indivíduo, processo, organização, etc.*” (TEODÓSIO, 2000, p.35). Este tipo de abordagem possibilitou examinar os vários elementos articulados – organizacional, social, político, psicossocial – que perpassam a atuação da proteção social básica. Nesse sentido, “*o estudo de caso não pode ser considerado capaz de captar o único, mas uma tentativa de manter juntas, como uma unidade, aquelas características importantes para o problema científico que está sendo investigado.*” (TEODÓSIO, 2000 apud GOODE; HATT, 1972, p.424).

A escolha pelo município de Belo Horizonte se deu mediante dois principais motivos. O primeiro por ser uma metrópole cujas vulnerabilidades e pobreza aparecem de forma contundente como desafios enfrentados pela administração pública. Em segundo lugar, Belo Horizonte iniciou a construção de uma política sistêmica de assistência social desde meados da década de 1990, característica que permitiu um acúmulo de conhecimentos e práticas de gestão a respeito dessa temática.

Para a realização do trabalho de campo foi necessária aprovação da Gerência de Proteção Social Básica (GPSOB), órgão vinculado à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) e responsável pela coordenação dos CRAS no âmbito municipal. Há em Belo Horizonte 33 CRAS distribuídos em nove regionais administrativas. A princípio não se tinha clareza de qual CRAS atenderia aos critérios definidos no projeto de dissertação - ano de implantação do CRAS, número de famílias em situação de vulnerabilidade social e um

histórico relevante na realização de intervenções socioassistenciais de caráter coletivo e particularizado. A GPSOB selecionou alguns CRAS que de alguma forma atendiam a esses parâmetros e cabe ressaltar que somente o CRAS Independência sinalizou interesse em participar do estudo de caso. O parecer para a realização do trabalho de campo no CRAS Independência foi aprovado por essa gerência em 31 de janeiro de 2015.

A fase empírica da dissertação está dividida em duas etapas. A primeira teve por objetivo o levantamento e sistematização dos dados secundários, as informações do CRAS Independência e do seu território de sua abrangência. A incorporação da dimensão territorial no interior das políticas sociais é importante, pois permite compreender de forma mais contextualizada as demandas e especificidades dos destinatários dos serviços. Esta fase concentrou-se na caracterização do território - seu histórico, número de moradores, presença de serviços governamentais, redes comunitárias e iniciativas sociais, além da apreensão dos principais problemas e desafios do território. A segunda etapa se destinou ao trabalho de campo realizado no CRAS Independência, por meio da utilização das técnicas e instrumentos da metodologia qualitativa.

A metodologia qualitativa tem por objetivo a interpretação da realidade social, por meio de um conjunto de instrumentos e técnicas que permitem compreender os fenômenos sociais com base nas percepções, práticas e subjetividades que os agentes sociais conferem às suas ações e discursos. Segundo Groulx (2012), esta metodologia tem muito a contribuir para a pesquisa social, principalmente ao se deparar com medidas multidimensionais da pobreza, o que permite compreendê-la além de uma métrica de nível de renda e consumo, incorporando em seu escopo de análise as subjetividades, as percepções e as múltiplas estratégias de sobrevivência dos sujeitos.

A prioridade não mais consiste em determinar quem são os pobres e quais são os fatores de pobreza, mas sim, em se indagar sobre o modo pelo qual fica-se pobre, sobre os processos que provocam essa situação, sobre os recursos mobilizados e sobre o papel dos mecanismos institucionais e profissionais na evolução e enfrentamento desse fenômeno. (GROULX, 2012 p. 102).

As instituições públicas podem apresentar-se como uma categoria central ao se investigar a maneira pela qual significados e práticas são interpretados e internalizados pelo corpo técnico e usuários das políticas sociais. A centralidade da instituição decorre de seus aspectos “*macrossocial e microssocial com um simbolismo quase sempre inconsciente e mesmo assim bastante impositivo.*” (BARBIER, 1985, p.129). Deste modo, a partir do momento que o PAIF tem por finalidade o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, compete averiguarmos de que forma esses objetivos de natureza

menos tangível são traduzidos pelo CRAS enquanto demandas. Quem são os usuários do PAIF? Quais as implicações das situações de vulnerabilidades das famílias nas respectivas estratégias do PAIF? Assim sendo, a metodologia qualitativa pode contribuir na compreensão da “*distância entre o que dizem as representações institucionais e as elaborações produzidas pelos atores.*” (CHOPART, 1992 apud GROULX, 2012, p.101).

Há a presença de três categorias analíticas que podem ser compreendidas isoladamente, mas principalmente de forma dialógica e relacional – os profissionais da política de assistência social, os usuários ou destinatários dos serviços socioassistenciais e o território. Tem-se uma complexa relação entre os objetivos oficiais (diretrizes), os técnicos da política de assistência e as famílias residentes em um território socialmente vulnerável.

O componente empírico dessa dissertação é constituído por fontes secundárias e primárias. Os dados secundários, de natureza estatística, são provenientes do Censo SUAS 2014¹, dos relatórios de informações sociais do MDS e do Relatório de Gestão 2013 do CRAS Independência. Além do Censo SUAS, foram analisados os Planos de Ação Familiar (PAF), documentos destinados ao acompanhamento das famílias participantes do “Programa Família Cidadã – Cidade Solidária”.

Esse programa foi instituído pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, por meio do decreto 14.878 em abril de 2002. O Programa Família Cidadã tem por objetivo “*promover ações integradas que favoreçam a inserção e permanência na rede de serviços das políticas públicas, de famílias em situação de alta vulnerabilidade social no município, em consonância com as diretrizes do Plano Brasil sem Miséria.*” (BELO HORIZONTE. Decreto, 14.878/2012, Art. 1º). É um projeto de governo destinado ao atendimento da população em situação de extrema vulnerabilidade residente, principalmente, nos territórios de abrangência do BH Cidadania.

Segundo, esse decreto o Programa Família Cidadã possui três níveis de gestão e execução, no nível central fazem parte a Secretaria Municipal de Políticas Sociais, a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Emprego, Companhia

¹ O Censo SUAS é produzido anualmente pela SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS. Trata-se de uma ampla base de dados preenchido em meio eletrônico pelos órgãos gestores (estaduais e municipais) com dados concernentes à infraestrutura, usuários, programas e serviços socioassistenciais, rede socioassistencial, articulação intersetorial, tipos de vulnerabilidades alusivos aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro Especializado de Assistência Social (CREAS), Centros POP, Unidades de acolhimento, etc. O Censo SUAS 2014 foi preenchido entre 10 de setembro à 24 de novembro de 2014 e disponibilizado para consulta em abril de 2015. (BRASIL, 2015b. MDS, Censo SUAS 2014).

Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). No nível local o projeto é gerido em parceria entre os CRAS, centros de saúde e escolas públicas. (BELO HORIZONTE. Decreto, 14.878/2012).

De acordo com os dados da PBH, o Programa Família Cidadã encontra-se implantado em 25 núcleos do BH Cidadania, contemplando 30 a 40 famílias de cada núcleo, abrangendo, aproximadamente, 750 famílias. (MOURÃO, 2011). No território de abrangência do CRAS Independência, segundo informação do coordenador do CRAS, no ano de 2011, 23 famílias foram acompanhadas pelo programa, por meio do Plano de Ação Familiar (PAF). Será com base na análise desses 23 planos que serão abordados no capítulo 3 as especificidades das famílias acompanhadas pelo CRAS Independência.

No tocante às fontes primárias, foram realizadas entrevistas semiestruturadas. Segundo, Poupart (2012) a entrevista do tipo qualitativo permite a apreensão dos dilemas, concepções e experiências circunscritas às realidades sociais e institucionais dos atores em questão. Para tal tarefa, foram elaborados roteiros, a fim de possibilitar aos entrevistados relatar suas opiniões de forma mais livre, através de uma *“uma conversa orientada.”* (MINAYO, 2004, p.99). Nesse mesmo sentido, Poupart destaca que no roteiro *“a entrevista apresenta inicialmente a vantagem de se basear adequadamente na realidade do entrevistado. Gozando de um máximo de liberdade para se expressar sobre os temas de pesquisa, ele é mais capaz de fazê-lo segundo suas próprias categorias e sua própria linguagem.”* (POUPART, 2012, p. 224).

As entrevistas ocorreram no período de 09/03/2015 a 16/06/2015 com os profissionais do CRAS Independência - o coordenador, uma psicóloga e dois assistentes sociais², totalizando três entrevistas. Foram elaborados dois roteiros, um destinado para o coordenador e o outro para os técnicos (assistentes sociais e psicóloga). A distinção foi necessária, pois no primeiro caso procurou-se abordar assuntos mais relacionados aos desafios de gestão da proteção social básica no território, a deficiência da infraestrutura social e suas implicações nas respostas do CRAS (APÊNDICE A). Já no roteiro dos técnicos do CRAS buscou-se compreender de forma, mais sistemática, a relação entre o PAIF e os efeitos produzidos nas dimensões menos tangíveis. Nos roteiros dos técnicos havia, em média, 25 perguntas que versaram sobre os seguintes assuntos: processos de vulnerabilidade social, dimensão territorial, planejamento e metodologias de intervenção do PAIF, acompanhamento sociofamiliar, vínculos familiares e

² As entrevistas com os assistentes sociais do CRAS Independência foram realizadas de forma conjunta, visto que os profissionais devido as características do roteiro optaram em responderem juntos em uma única entrevista a totalidade das perguntas do roteiro semiestruturado.

comunitários e dimensões subjetivas. Cada entrevista durou, em média, duas horas (APÊNDICE B).

Todas as entrevistas foram transcritas pela própria pesquisadora, entende-se por transcrição “a reprodução, num segundo exemplar, de um documento em plena e total conformidade com sua primeira forma, em total identidade, sem nada que o modifique.” (QUEIROZ, 1991, p.86). Observa-se a importância dessa etapa da pesquisa, tendo em vista que a transcrição permitiu a retomada das experiências das entrevistas, “com seus envolvimentos e emoções, o que leva a aprofundar o significado de certos termos utilizados pelo informante.” (QUEIROZ, 1991, p.88).

Após a fase das transcrições foi realizada a leitura cuidadosa e integral de todo o material a fim de se verificar os temas abordados e as suas respectivas relações. Para tanto, primeiramente foi elaborado um quadro analítico com a presença dos principais assuntos abordados em cada entrevista. Após, esse primeiro recorte, selecionou-se as categorias que dialogavam e se relacionavam com o problema e objetivos da presente dissertação. Com base nesse processo analítico, o trabalho com os dados empíricos foi dividido em duas partes. A primeira parte foi destinada à análise das entrevistas dos profissionais do CRAS Independência e a segunda teve como objeto a análise dos Planos de Ação Familiar (PAF). No total foram realizadas 3 entrevistas conforme o quadro abaixo:

Quadro 1: Entrevistas realizadas e participação nos eventos realizados pelo CRAS Independência.

Entrevistado	Local	Data	Tempo de entrevista
Coordenador CRAS Independência – Parte I	CRAS Independência	09/03/2015	1 hora e 2 minutos
Psicóloga CRAS	CRAS Independência	18/03/2015	2 horas e 16 minutos
Coordenador CRAS Independência – Parte II	CRAS Independência	30/03/2015	1 hora e 23 minutos
Assistentes Sociais	CRAS Independência	16/06/2015	2 horas e 24 minutos
Participação no Evento Chá de Mulheres	CRAS Independência	25/03/2015	14:00 – 16:00
Participação no Evento Arraial da Paz	Espaço BH Cidadania Petrópolis	11/07/2015	14:00 – 18:00

Fonte: Elaboração própria

A presente dissertação está organizada em quatro capítulos. O primeiro tem por objetivo discutir o conceito de vulnerabilidade, enfocando processos de privações materiais e imateriais, além das estratégias de enfrentamento mobilizadas pelos sujeitos. Neste capítulo também é apresentada a concepção de proteção social embasada nos direitos de cidadania e do desenvolvimento dos mecanismos institucionais.

O segundo capítulo aborda a Política Nacional de Assistência Social, suas principais diretrizes, concepções e serviços socioassistenciais. Este capítulo tem como foco analítico o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e suas intervenções destinadas a prevenir e também enfrentar situações de risco social dos usuários do CRAS.

O terceiro capítulo trata do território de abrangência do CRAS Independência. O território, em questão, é apresentado segundo sua infraestrutura social, dinâmicas e recorrência de situações de vulnerabilidades enfrentadas por seus moradores. A exposição de suas características é realizada a partir da análise de dados secundários e por meio dos relatos dos profissionais do CRAS.

Por fim, o último capítulo analisa as percepções dos profissionais do CRAS Independência acerca das características e desafios em torno da execução do PAIF. Nesse capítulo são abordados os atendimentos particularizados e as atividades coletivas enquanto processos desencadeadores de fortalecimento e ampliação de ativos tangíveis e menos tangíveis. Tem como perspectiva a leitura que os operadores da proteção social básica possuem em relação aos efeitos produzidos pelo PAIF e seus respectivos processos de mensuração.

1 CAPACIDADES DE RESISTÊNCIA DE FAMÍLIAS POBRES E VULNERÁVEIS: UMA RELAÇÃO ENTRE ATIVOS E DESPROTEÇÃO SOCIAL

A primeira seção que inicia esta dissertação tem por objetivo discutir a proteção social enquanto um conjunto de concepções e estratégias políticas e institucionais responsáveis em proteger indivíduos e famílias, especialmente em situação de pobreza, expostos a vulnerabilidades e iniquidades sociais. Pretende-se analisar a proteção social através da perspectiva de direitos legitimados pelo Estado e expressos, principalmente, por meio da execução das políticas e serviços sociais. A segunda seção tem como importante abordagem a multidimensionalidade da pobreza e de forma correlata, porém mais ampliada o conceito de vulnerabilidade social.

1.1 Proteção social para setores pobres ou socialmente vulneráveis: uma relação entre direitos e políticas sociais no Brasil

A cidadania em termos de titularidade de direitos e de pertencimento dos indivíduos a uma comunidade cívica pode ser analisada como base dos sistemas de proteção social, embora seus formatos e conteúdos variem conforme os diferentes contextos e sociedades. A teoria da cidadania teve como principal precursor o teórico inglês T. H. Marshall, sua análise teve como perspectiva a relação entre desigualdade social e igualdade mediada pelo desenvolvimento da cidadania na sociedade inglesa em meados do século XIX. Marshall (1967) definiu o conceito de cidadania como um *status* e em termos da titularidade de direitos civis, políticos e sociais que se encontram em constante processo de expansão e aperfeiçoamento. Essa definição indica um caráter evolutivo das dimensões da cidadania, passando do elemento civil (século XVIII), depois político (século XIX) e seu ápice representado pelos direitos sociais (século XX). O elemento social conforme exposto por Marshall.

se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar social e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p.63).

O conceito de cidadania social de T.H. Marshall se assenta nos princípios de garantia da universalidade dos direitos e de igualdade. Contudo, essa igualdade tem como limite a própria estratificação social, que é por natureza um sistema de desigualdades. Barbalet (1989) salienta que a cidadania ao significar a união entre *status* e o conjunto de direitos traz

implicações importantes de serem mencionadas, uma vez que quando Marshall define a cidadania como sendo um *status* concedido a membros integrais de uma dada sociedade o que está em jogo é um processo de reconhecimento social, ou seja, de quem é e de quem não é considerado cidadão. Dessa forma, por mais que a cidadania esteja imersa em um aparato legal no que se refere a direitos legitimados pelo Estado; na prática ao nos depararmos com o sistema de estratificação social percebemos que nem todos os indivíduos possuem recursos iguais para o exercício da cidadania.

Em sociedades marcadas por índices elevados de desigualdades (como é o caso do Brasil), o acesso e usufruto de direitos ocorre de forma precária, principalmente em se tratando de segmentos populacionais pobres e vulneráveis. Tal fator é decorrente da persistência de desigualdades estruturais e conjunturais em que se observa uma grande massa de “cidadãos incompletos”, acepção utilizada por Carvalho (2004) para designar uma população marginalizada que não usufrui de maneira satisfatória dos direitos previstos pelo Estado. Há também lacunas e heterogeneidade de capacidades institucionais dos estados e municípios que não conseguem via, serviços e políticas, proteger e suprir em sua integralidade as necessidades sociais da população. Portanto, a compreensão da cidadania se passa bastante pelo contexto institucional, uma vez que é através de políticas e serviços que um conjunto de direitos são expressos e acessados.

A emergência dos mecanismos institucionais da proteção social relaciona-se também com o tema da pobreza e da indigência. As primeiras ações do Estado no enfrentamento dessas situações datam do *poor law*, que se referia a um sistema de ajuda inglês, cujas prestações de serviços sociais estavam vinculadas ao estigma social, ou seja, à comprovação da necessidade (teste dos meios) ou do nível de carência. Segundo Esping-Andersen (1991) esses tipos de práticas institucionais, de corte residual ou liberal tinham por objetivo implícito gerar tipos específicos de estratificação e, conseqüentemente, em criar dualismos sociais. A maior parte dos benefícios e serviços tinham como princípio a caridade e tutela e não um direito social. Havia também uma concepção do pobre e principalmente do indigente como um fracassado e desqualificado social, uma vez que eles não conseguiam corresponder às expectativas sociais ditadas especialmente pelo mercado.

É a partir de uma ampla disputa de interesses realizada no interior da arena pública que, paulatinamente, a pobreza e a indigência transformavam-se em problemas sociais a serem incorporados pela agenda pública. Logo, conforme salientado por Marshall (1965) tornava-se necessário criar serviços específicos em consonância com as especificidades e variedades das demandas, com os quais o Estado havia de lidar. Primeiramente, os serviços foram repensados

tendo como premissa o atendimento de diferentes categorias, a saber: crianças, velhos, doentes e desempregados. E, posteriormente, de forma lenta e progressiva os serviços de proteção às famílias pobres começaram a ter como escopo de atuação a heterogeneidade e complexidade das situações de pobreza.

De acordo com Fleury e Molina, *“foi o reconhecimento da pobreza como um problema social que criou as condições para o desenvolvimento de poderosos mecanismos institucionais de proteção social, que no contexto europeu, foram conhecidos como o Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State³.”* (FLEURY; MOLINA, 2000, p.1, tradução nossa). Com efeito, uma definição mais aproximada aos objetivos deste capítulo refere-se a um conceito apresentado por Wilensky: *“a essência do Estado de Bem-Estar Social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade.”* (WILENSKY 1975 apud FARIA, 2007, p.32). E de forma mais categórica, porém complementar ao conceito supracitado, o Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State tem como pressuposto um conjunto de políticas e instituições, bem como a extensão dos direitos sociais da cidadania como respostas aos problemas da pobreza e da desigualdade social decorrentes da ordem social capitalista. (FLEURY; MOLINA, 2000).

Há várias interpretações e diferentes abordagens teóricas em relação ao desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Em cada abordagem está em jogo uma complexa trama de ideologias, consensos, conflitos de interesses, contextos sociais, práticas e valores institucionais, deste modo, é necessário analisar cada abordagem por um prisma constituído de vários elementos.

Sejam quais forem as correntes ou categorias analíticas, Fleury e Molina (2000) salientam que nos estudos acerca do desenvolvimento dos sistemas de proteção social estão presentes a articulação entre um processo **econômico** – mercado e acumulação; um processo **social**, emergência de novos atores, disputa de interesses e relações sociais e um processo **político** resultante das lutas sociais que geram respostas políticas e institucionais. (FLEURY; MOLINA, 2000). Segundo, Delgado e Porto (2007) no plano valorativo o Estado de Bem-Estar Social agrega ideais de justiça social, liberdade, democracia, bem-estar, valorização da pessoa humana, trabalho e cidadania.

³ Fue el reconocimiento de la pobreza como un problema social el que créo las condiciones para el desarrollo de poderosos mecanismos institucionales de protección social que, en el contexto europeo, fueron conocidos como el Estado de Bienestar Social (Welfare State)” (FLEURY; MOLINA, p.1, 2000).

Além das abordagens que discutem acerca do nível de cobertura de direitos e serviços, observa-se a presença de outras variáveis que compõem a estrutura dos sistemas de proteção social, dentre elas podemos destacar as dimensões de gênero e dos sistemas familiares. De acordo com Draibe (2007) as dimensões de gênero e dos sistemas familiares necessitam ser compreendidas em sua complexidade, uma vez que envolvem uma gama de fatores que dizem respeito a aspectos ideológicos, simbólicos, culturais, representações sociais de feminilidade/masculinidade; maternidade; funções sociais; distribuição sexual do tempo de trabalho e aspectos socioeconômicos. Em suma, todos esses elementos impactam e se materializam no plano e desenho das políticas sociais e aos diferentes tipos de acesso e usufruto de direitos. (DRAIBE, 2007, p. 48).

Por isso mesmo, mudanças nas estruturas familiares tendem a ser lentas, quase seculares. É de esperar, portanto, que o conhecimento sobre os Estados de Bem-Estar indague também sobre as suas mais remotas raízes, suas configurações socioeconômicas originais, entre elas a instituição familiar. (DRAIBE, 2007, p.54)

No Brasil, algumas políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal de 1988 enfatizaram as dimensões dos sistemas familiares em suas respectivas diretrizes, como por exemplo o Programa Saúde da Família e a Política Nacional de Assistência Social. Para Draibe (2007) família e gênero se assentam em uma base conceitual comum com relação aos sistemas de políticas sociais, abarcando elementos tais como: *“divisão sexual do trabalho, a esfera doméstica da reprodução social, cuidados de proteção a crianças, idosos, portadores de deficiência, alimentação, bem-estar, assim como o acesso a recursos e atividades sociais, econômicas e simbólicas, internos e externos à instituição familiar.”* (DRAIBE, 2007, p.46).

Sob este ângulo, o fato das mulheres ocuparem cada vez mais espaços na esfera produtiva, desempenharem vários papéis sociais – mães, trabalhadoras assalariadas, cidadãs, chefes de família; as políticas sociais enfrentam crescentes desafios na ampliação da cobertura de um conjunto de serviços sociais relacionados a função de proteção social: creches, escolas em tempo integral, serviços socioassistenciais e saúde pública primária.

De forma geral, entende-se por proteção social *“o conjunto de formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou a totalidade de seus membros.”* (ORTUNO; DI GIOVANNI, 2013, p.271). Geralmente, esse conjunto de estratégias tem como perspectiva o enfrentamento de riscos e contingências sociais de indivíduos e famílias expostos a situações de pobreza e vulnerabilidade:

Proteção social contempla ações governamentais desenvolvidas (em geral via políticas sociais) para prevenir, mitigar ou enfrentar situações de vulnerabilidade, riscos e privações, consideradas socialmente como objeto legítimo de atenção do

poder público. A compreensão/utilização do termo é ampla, abarcando desde a garantia de mínimos sociais e proteção contra riscos básicos (concepção restrita) até a promoção da justiça e equidade, da coesão e estabilidade social (concepção abrangente). (VEIGA; et al, 2013, p.23).

A proteção social também pode ser analisada através de um viés contributivo e não contributivo. A dimensão contributiva refere-se aos benefícios relacionados à aposentadoria, seguro-desemprego, enfermidade funcional ligados a riscos diretamente vinculados ao mercado de trabalho. E a proteção social não contributiva é constituída por dois pilares fundamentais de estratégias: a transferência de renda e os serviços socioassistenciais. Na perspectiva não contributiva, segundo Draibe (2013) tem-se um conjunto de serviços e programas necessários à subsistência da população mais vulnerável (programas alimentares; transferências monetárias diretas, programas materno-infantil; saúde pública primária e, por fim programas de emprego de emergência). Nesse aspecto, a proteção social refere-se “*ao conjunto de programas que ampliam as oportunidades dos grupos pobres de escapar da pobreza, aumentando suas capacidades e recursos para melhor enfrentarem os riscos e obterem mais altos retornos pelos seus investimentos em capital humano.*” (DRAIBE, 2013, p.315).

Pochmann (2004) salienta que a proteção social nas nações que se encontram “*na periferia do capitalismo mundial*” não apresentou durante o século XX grandes saltos na redução dos desequilíbrios sociais, mesmo com um crescimento expressivo na economia. Na sociedade brasileira, marcada historicamente por desigualdades sociais e pela persistência da desproteção de contingente expressivo de famílias pobres, as capacidades institucionais têm se revelado deficitária ou limitada frente a quantidade de determinismos sociais:

Os desafios para um sistema de proteção social são, por um lado, como reverter ou interromper, os circuitos de reprodução das iniquidades sociais e, por outro lado, como promover o acesso a bens materiais e simbólicos para aqueles que sofreram ou sofrem os efeitos de políticas excludentes ou restritivas. (VEIGA; et al, 2013, p.2).

No caso brasileiro, do período da independência até a Proclamação da República percebe-se a inexistência de iniciativas quanto ao reconhecimento dos direitos do povo. Somente em 1888 com a abolição da escravidão podemos identificar ações quanto a inclusão de expressivos contingentes populacionais aos direitos civis, embora, representasse mais uma formalidade do que ações concretas no que se refere à inserção dos negros na república. (CARVALHO, 2004). A década de 1930 foi um marco importante na história brasileira em relação ao conjunto de transformações sociais, políticas e econômicas que propiciou a inclusão de novos atores ao Estado-nação, porém o governo de Getúlio Vargas se posicionou como árbitro das relações entre as classes sociais, através do controle dos sindicatos, do reconhecimento de determinadas categorias profissionais e da criação de leis trabalhistas e

previdenciária. Carvalho (2004) argumenta que o governo de Getúlio Vargas ao enfatizar os direitos sociais anteriormente aos direitos políticos e civis criava-se todo um ambiente de dependência da população diante do “pai dos pobres” cuja *“antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.”* (CARVALHO, 2004, p. 124).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 denominada ‘Constituição Cidadã’ representou um grande avanço no reconhecimento dos direitos civis, políticos e, principalmente sociais da população brasileira. Esse marco significou na ampliação da agenda pública, em atribuir o caráter universalista às temáticas como: saúde, educação, assistência social (a quem dela necessitar). O reconhecimento da assistência social como uma política pública disposta no tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social foi uma grande conquista, rompendo, pelo menos idealmente, com as práticas assistencialistas e filantrópicas. Nessa perspectiva, essas políticas tiveram como objetivo principal afiançar direitos sociais a todos os cidadãos, buscando ampliar níveis de abrangência e efetividade.

No entanto, o processo de descentralização político-administrativa, iniciado, sobretudo, pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo que permitiu a maior presença dos entes federativos na execução das políticas setoriais, por outro lado evidenciou a heterogeneidade de capacidades institucionais que impactam, sobremaneira, na cobertura e qualidade dos serviços prestados. (BRONZO; MENDES, 2014, p.1).

O nível local pode ser analisado como um *locus* de grandes desafios, primeiro no que se refere a implementação de diretrizes e políticas nacionais que devido a sua abrangência não consegue abarcar em seus objetivos as especificidades dos entes subnacionais e fornecer respostas mais direcionadas. E por outro lado, especialmente em contextos de pobreza e desigualdade social, as administrações locais se situam em conjunturas mais amplas e acabam tendo que responder por problemas que, muitas vezes, dizem respeito a processos de iniquidades sociais, falta de recursos e da atuação de outros entes federativos.

Embora se observem consideráveis avanços no provimento e cobertura de serviços e políticas sociais na defesa de direitos e melhoria das condições de vida, as estratégias em torno da proteção social no contexto brasileiro continuariam ineficazes diante dos perversos quadros de destituições, iniquidades e desproteções que assolam parcelas consideráveis da população, sendo penalizadas, principalmente famílias pobres e socialmente vulneráveis. Nesse sentido, é oportuno investigar qual tem sido o papel do poder público nos processos de redução e

enfrentamento das situações de pobreza e exclusão social, tendo em vista o caráter multideterminado e multidimensional deste fenômeno, cujo enfrentamento depende, na mesma proporção, de ações abrangentes e em várias direções. Isto posto, as próximas seções serão dedicadas à perspectiva da multidimensionalidade da pobreza e da vulnerabilidade social, enquanto conceitos-chaves que permitem compreender as especificidades do público-alvo dos serviços e políticas de proteção social.

1.2 A pobreza em seus aspectos multidimensionais e multideterminados.

A noção de pobreza admite muitos enfoques, abordagens e fronteiras. A diversidade de estudos sobre esse tema deflagra em distintas leituras, critérios de seleção e processos de mensuração. Assim, as definições da pobreza, as formas de caracterizá-la e, por fim, a eleição de pobres e não-pobres em uma determinada sociedade tem como perspectiva um conjunto de atributos sociais, socioeconômicos e valorativos. E, por conseguinte, o reconhecimento da pobreza como um problema social a ser enfrentado, mitigado ou até mesmo naturalizado decorre de processos complexos que tem a ver com a maneira como a sociedade e as políticas públicas problematizam e percebem a pobreza.

Segundo Bronzo (2005), as concepções e análises da pobreza enquanto objeto de estudo ocorrem com base em dois principais desdobramentos. O primeiro remete diretamente ao problema de mensuração, identificação de indivíduos e famílias pobres e não-pobres, através de códigos de distinção social e níveis de carência; e o segundo refere-se as distintas alternativas de intervenção que são desenhadas para sua superação e enfrentamento. (BRONZO, 2005).

O estudo da pobreza como condição estritamente econômica continua em evidência na produção científica. Este enfoque tem por perspectiva compreendê-la, por meio de um conjunto de critérios relacionados ao nível de renda e consumo de indivíduos e famílias em um determinado contexto social. Nessa acepção, é considerado pobre o indivíduo ou a família que não consegue atingir uma renda financeira suficiente para satisfazer suas necessidades materiais básicas. De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe-CEPAL (2012), uma pessoa é considerada pobre se a renda *per capita* de sua família for inferior ao valor da linha da pobreza. A linha de pobreza definida em cada país é calculada a partir dos custos de um conjunto de bens e serviços essenciais para o atendimento das necessidades sociais básicas.

A quantidade de renda como critério de mensuração da pobreza permite identificar, de forma mais rápida e objetiva, os destinatários das políticas e programas sociais. Todavia, não abrange as características mais subjetivas e comportamentais inerentes às situações de pobreza,

ficando de fora do escopo de análise as dimensões menos tangíveis (percepções, expectativas, sentimentos de privações e relações sociais).

Visto a complexidade da pobreza, estudos recentes têm como ponto de partida examiná-la em seus aspectos multidimensionais e multideterminados, já que envolvem privações materiais e também aspectos psicossociais e diferentes trajetórias de vida. A pobreza ao ser analisada de forma ampliada, possui como perspectiva a presença de muitos elementos marcados por fatores estruturais e conjunturais, que impactam diretamente tanto nas dimensões materiais, quanto nas relacionais, atitudinais e subjetivas dos indivíduos e famílias. (VEIGA, et al, 2013. p.6)

No texto publicado em 1989 pela CEPAL, “*La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*”, Rubén Kaztman chama atenção para a interlocução entre a insuficiência de renda e os tipos de carências ou privações críticas de famílias que não conseguem, por meio de seus próprios recursos, terem acesso a um conjunto de bens. O autor avança ao adicionar outros elementos que permitem compreender as situações de pobreza dos indivíduos, para tanto, ele formula uma tipologia de classificação, segundo padrões de renda e carências críticas. Para Kaztman (1989), os pobres podem ser classificados em quatro grupos: famílias em condições de integração social; famílias em situação de pobreza crônica; famílias em situação de pobreza recente e famílias com carências inerciais. No primeiro grupo a renda *per capita* está acima da linha de pobreza, não apresentando carências críticas em relação às necessidades sociais básicas, visto que as famílias participam relativamente da vida da comunidade, mas ainda não suficientemente para uma efetiva integração.

As famílias em situação de pobreza crônica têm renda per capita abaixo da linha de pobreza e vivenciam uma ou mais situações de carências críticas. De acordo com Kaztman (1989), neste grupo concentra-se o “núcleo duro” da pobreza, no qual se identifica aspectos subjetivos - valores, desalento, apatia e falta de confiança de que os esforços empreendidos serão recompensados. Esses valores e experiências vividas são, continuamente, reproduzidos e reforçados através dos processos de socialização primária, redes de vizinhança e instituições sociais (como a escola, por exemplo).

No caso das famílias em situação de pobreza recente, os rendimentos familiares *per capita* encontram-se abaixo da linha de pobreza, mas conseguem satisfazer, minimamente, suas demandas. Por último, as famílias com carências inerciais auferem rendimentos suficientes para suprir as necessidades básicas, contudo possuem dificuldades de ordem estrutural como também psicossocial para efetivar melhorias em suas condições de vida. (KAZTMAN, 1989).

Essa tipologia utiliza de dimensões objetivas (renda, consumo, acesso a serviços) e menos tangíveis - sentimentos e aspectos psicossociais. Na visão de Kztman (1989), são fatores exógenos e endógenos, sendo os primeiros as condições de habitabilidade, trabalho, acesso à saúde e educação; e os últimos constituem na ocorrência de processos de internalização de valores e subjetividades que se reforçam mutuamente e acabam por gerar um “*círculo vicioso da pobreza.*” (KAZTMAN, 1989, p.141).

Análises que levam em conta aspectos menos tangíveis possuem como pano de fundo as percepções que indivíduos em situação de pobreza possuem em relação as suas próprias condições de vida, níveis de bem-estar, privações materiais e/ou imateriais e relações sociais. Paugam (2007) em um estudo acerca das representações sociais da pobreza, argumenta a importância em considerar o “*sentido que os indivíduos dão a este fenômeno em função de suas experiências, assim como dos intercâmbios e interações que caracterizam a vida em sociedade.*” (PAUGAM, 2007, p.74).

Outra importante contribuição, refere-se aos estudos da pobreza enquanto privação de capacidades. Amartya Sen (2010) enfatiza a necessidade de ampliar o entendimento da natureza e das respectivas causas, desviando a atenção principal dos meios (renda e consumo) para os fins, ou seja, capacidades, recursos e estratégias mobilizadas pelos pobres no alcance de objetivos. Deste modo, a pobreza se configura de forma mais intensa e complexa do que se pode parecer ao se considerar, por exemplo, somente a renda como categoria de análise. Todavia, a abordagem trazida por Sen (2010) não significa desconsiderar a baixa renda e suas expressivas repercussões no dia a dia das famílias, significa, isto sim, considerar também outros aspectos acerca do entendimento deste fenômeno.

Para tanto, Sen (2010) apresenta o conceito de capacidade como sendo a habilidade e a oportunidade de fazer escolhas dentre as alternativas cabíveis e factíveis para o alcance de objetivos que desejam ou deveriam desejar. O autor argumenta que a capacidade é um tipo de liberdade, uma vez que há relação entre o que uma pessoa faz de fato e a escolha das alternativas que ela possui, ou seja, suas oportunidades reais. (SEN, 2010, p.105).

As formas pelas quais os sujeitos acessam oportunidades dependeriam de atributos psicossociais, pessoais e contextuais, isto é, combinações entre elementos que resultariam em diferenciações nas capacidades dos indivíduos de fazerem escolhas e alcançarem níveis de bem-estar. A pobreza, segundo Sen (2010), tem como característica a privação de capacidades básicas e de liberdades. Primeiro porque o baixo nível de renda contribuiria para a precária conversão de renda em capacidades, e em segundo lugar, um conjunto de adversidades – desemprego, baixa qualificação profissional, violência, reduzido acesso a políticas públicas

acarretariam em privações de diversas ordens e conseqüentemente, em um menor percentual de escolhas dentre as alternativas existentes.

Na medida em que se amplia o olhar sobre o caráter multidimensional e multideterminado da pobreza, se observa a adição de novos parâmetros, critérios e ressignificações acerca do tema. Dentre essas contribuições, destacam-se às noções de “ativos”, “vulnerabilidades” e “estrutura de oportunidades”. Dando prosseguimento ao trabalho, a próxima seção será dedicada à análise de tais conceitos como base para o entendimento das atribuições da política de assistência social e das características do seu público-alvo.

1.3 Vulnerabilidade Social: uma relação entre riscos sociais, ativos e estrutura de oportunidades.

Segundo Di Giovanni (2013), diferentes áreas de conhecimento dialogam com o conceito de vulnerabilidade. Na economia, a vulnerabilidade está relacionada na construção de variáveis atinentes à renda e consumo, associando-a às condições gerais da pobreza. Na saúde pública, os critérios de definição dizem respeito a questões epidemiológicas atinentes a determinados segmentos sociais, situações e comportamentos de risco. Nas ciências ambientais vulnerabilidade refere-se aos impactos antrópicos nos ecossistemas e comunidades. Já no campo da sociologia, o conceito introduz uma crítica à insuficiência dos critérios estritamente econômicos na descrição de processos de exclusão e pobreza. Os sociólogos introduzem no debate novos critérios de definição, que incluem capacidades, perspectivas de subsistência, condições de vida e trabalho. (DI GIOVANI, 2013).

O conceito de vulnerabilidade faz referência às situações de inseguranças, riscos e ameaças vivenciados por indivíduos, famílias e territórios. Há a presença de muitas dimensões que podem compor uma situação ou estado de vulnerabilidade que vai desde aspectos relacionados a ciclos de vida, intempéries e doenças até a contingências sociais como o desemprego, violência e acesso precário a serviços e políticas públicas. Trata-se de uma multiplicidade de situações de riscos e eventos que ameaçam e provocam danos aos sujeitos, cujo enfrentamento irá variar conforme a dotação de instrumentos e recursos de mitigação e superação diante dos choques externos. Deste modo, a vulnerabilidade refere-se à *“insegurança e suscetibilidade do bem-estar dos indivíduos, famílias e comunidades frente a um entorno em plena mudança, e implícito nisso, sua capacidade de resposta e resiliência frente aos riscos*

*que enfrentam em ocasião a tais mudanças negativas*⁴.” (MOSER, 1998 apud MOSER, 2010, p.21, tradução nossa). A capacidade de respostas e de resiliência dos indivíduos e famílias variam conforme as condicionantes sociais:

Embora riscos e contingências afetem, ou possam afetar todos os cidadãos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social para enfrentá-los e superá-los são diferentes entre esses cidadãos, por decorrência da situação de vida e da ocorrência da cidadania precária, que lhes retira condições de enfrentamento a tais riscos com seus próprios recursos. Assim, as sequelas de vivência desses riscos e as vulnerabilidades em enfrentá-los e superá-los podem ser mais ampliadas para uns do que para outros. (SPOSATI, 2009, p.32).

Pobres e vulneráveis não constituem, necessariamente, a mesma coisa, uma vez que nem todos os pobres são vulneráveis e, da mesma forma, nem todos os grupos vulneráveis são pobres. “*Seguramente, a pobreza agrava as vulnerabilidades, os riscos e as fragilidades, mas não significa que todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existam por causa da pobreza.*” (SPOSATI, 2009, p.28).

A concepção de vulnerabilidade, em termos analíticos, abarca um número maior de variáveis, ou seja, de combinação de elementos cujos resultados fazem alusão as situações específicas, podendo a pobreza apresentar-se como uma de suas partes. De um modo geral, as principais partes constitutivas da vulnerabilidade referem-se à ocorrência de riscos sociais, uma base de ativos mais ou menos restrita e a capacidade de respostas dos indivíduos/famílias/comunidades para seu enfrentamento, cujas especificidades são condicionadas pela estrutura de oportunidade existente:

As estruturas de oportunidades se definem como probabilidade de acessos a bens, serviços ou ao desempenho de atividades. Estas oportunidades incidem sobre o bem-estar das famílias, seja porque permitem ou facilitam aos membros familiares o uso de seus próprios recursos ou porque provem de recursos novos. (KAZTMAN, 1999, p.9, tradução nossa⁵).

Os riscos, segundo Bronzo (2005), podem englobar uma variedade de dimensões: riscos naturais (terremotos, desabamentos, intempéries), riscos de saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências), riscos relacionados a ciclos de vida (velhice, nascimento, maternidade, morte, ruptura familiar), riscos sociais (crime, violência, gangues, exclusão

⁴ “la vulnerabilidad era definida como “la inseguridad y susceptibilidad en el bienestar de individuos, hogares y comunidades frente a un entorno cambiante e, implícito en ello, su capacidad de respuesta y resiliencia frente a los riesgos que enfrentan con ocasión de tales cambios negativos.” (MOSER, 1998 apud MOSER, 2010, p.21).

⁵ Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos. (KAZTMAN; FILGUEIRA, 1999, p.9).

social), econômicos (choques de mercado, riscos financeiros) e riscos ambientais (poluição, desmatamento).

Os ativos têm como perspectiva um conjunto de recursos ou instrumentos disponíveis que indivíduos e famílias controlam ou mobilizam frente a cenários de inseguranças e fragilidades, com vistas na melhoria (ou não deterioração) do seu nível de bem-estar e o aproveitamento da estrutura de oportunidades. (KAZTMAN; FILGUEIRAS, 1999). Esses ativos podem ser financeiros (a busca e conquista de um emprego, de um salário melhor ou do recebimento de um benefício de transferência de renda), educacionais (o retorno da filha adolescente na educação básica ou da mãe para o EJA – Educação Jovens e Adultos), territorial (a restauração de um espaço de convívio), sociais (aumento de vínculos com a vizinhança), afetivos (melhoria na convivência intrafamiliar), entre outros. Uma das grandes contribuições da ideia de ativos é que permite analisar as situações de vulnerabilidade não somente pelos efeitos negativos em torno dessas experiências, mas como também pelas oportunidades existentes e estratégias fomentadas pelos atores sociais.

O portfólio de ativos que as famílias pobres possuem podem ser usados de diferentes maneiras, definindo deste modo estratégias para responderem a mudanças no conjunto de oportunidades do entorno, basicamente entendido como o mercado, o Estado e a sociedade. A relação dialética entre o enfoque micro centrado nas estratégias familiares de mobilização de seus ativos e o enfoque macro que enfatiza o conjunto de oportunidades (mercado, Estado, sociedade) é um dos aportes que pretende incorporar a análise da vulnerabilidade social para abordar problemas relativos a heterogeneidade, produção e reprodução da pobreza e as desvantagens sociais⁶. (BUSSO, 2001, p.10, tradução nossa).

Kaztman (1999) e Busso (2001) sinalizam a correlação entre o contexto social, composto pela estrutura de oportunidades e a incidência de riscos/eventos, e no âmbito individual e familiar a presença de ativos e capacidades. Dessa forma, dependendo dos ativos disponíveis, das estruturas de oportunidades existentes e do contexto em que ambos estão inseridos, os sujeitos com suas capacidades, formulariam estratégias de enfrentamento dos riscos. As instituições estatais e não governamentais e o mercado, nesse sentido, teriam um papel bastante significativo em possibilitar a ampliação e diversificação de um portfólio de

⁶ “El portafolio o conjunto de activos que poseen los hogares pobres puede ser usado de diferentes maneras, definiendo de este modo estrategias para responder a cambios en el conjunto de oportunidades del entorno, básicamente entendido como el mercado, el Estado y la sociedad. La relación dialéctica entre el enfoque micro centrado en las estrategias familiares de movilización de sus activos y el enfoque macro que enfatiza en el conjunto de oportunidades (mercado, Estado y sociedad) es uno de los aportes que pretende incorporar el análisis de la vulnerabilidad social para abordar los problemas relativos a la heterogeneidad, producción y reproducción de la pobreza y las desventajas sociales.” (BUSSO, 2001, p.10).

ativos para que os indivíduos, por eles próprios, melhorem suas capacidades de respostas e condições de vida.

Essa concepção também pode ser compreendida através de Moser (2010) que define ativo como dotação de capital, tendo em vista “*a existência de recursos financeiros, humanos, naturais e sociais que podem ser adquiridos, desenvolvidos, melhorados e transferidos de uma geração a outra.*”⁷ (MOSER, 2010, p.18). A natureza desses ativos varia conforme os tipos de contextos e contingências sociais. Moser (2010) ao se referir aos pobres urbanos, dá ênfase aos ativos tangíveis como o trabalho, o capital humano e a moradia e também aos ativos menos tangíveis - relações familiares e capital social. Pereira (2014) com base no trabalho de Moser especifica os tipos de capitais, através da existência de cinco principais grupos de ativos:

a) trabalho (comumente identificado como o ativo mais importante das famílias em situação de pobreza); b) capital humano (nível de acesso à saúde e educação); c) ativos físicos (para famílias pobres que residem em áreas urbanas o acesso à moradia constitui em um ativo de suma importância); d) relações familiares; (natureza dos vínculos, o tipo de chefia) e) capital social (reciprocidade no seio das comunidades e entre as famílias com base na confiança decorrente dos laços sociais). (PEREIRA, 2014, p.44).

A perspectiva de ativos ou de dotação de capital se assenta na variedade de relações sociais estabelecidas entre indivíduos, famílias, grupos, instituições e políticas e que no interior de cada relação pode estar contido um conjunto de visões de mundo e estruturas de poder. Portanto, a maneira como os sujeitos se vinculam na sociedade, por exemplo, ao tipo de acesso à estrutura de oportunidades como também os laços derivados de um nível mais micro oriundos das relações entre pares – amigos, vizinhos, família e grupos sociais são peças chaves para se compreender tanto os processos de vulnerabilidade e de desproteção social, como de melhoria das condições de vida e de mobilidade social.

As formas como os indivíduos leem e agem no mundo são, em grande medida, influenciadas pelos sistemas de orientações culturais preexistentes, da posição social que os sujeitos ocupam no tecido social e dos vínculos sociais. Os laços podem ser analisados como meios, tipos específicos de conexões, nos quais são transmitidos uma série de elementos: expectativas, apoio, reconhecimento, valores, interesses e confiança, mas também, desproteção, inseguranças, ameaças e fragilidades. Ressalte-se que, “*há a tendência de indivíduos com características similares se relacionarem entre si*” (MARQUES, 2010, p.41), compartilhando

⁷ En general, se lo define como “la existencia de recursos financieros, humanos, naturales y sociales que pueden ser adquiridos, desarrollados, mejorados y transferidos de una generacion a otra. Generan flujos de consumo, al igual que nuevas existencias de recursos.” (FORD FOUNDATION 2004 apud MOSER, 2010, p.18).

as mesmas perspectivas, atributos e ativos, fator que, na visão de Marques (2010), “*produz importantes conseqüências para os padrões relacionais dos indivíduos e nas suas condições de vida.*” (MARQUES, 2010, p.41).

No âmbito dos vínculos, as relações intrafamiliares ganham centralidade, uma vez que suas formas de organização e dinâmicas dialogam como também influenciam, sobremaneira, as especificidades, recursos e estímulos do substrato social. Dificilmente, é possível compreendermos a família dissociada da estrutura social, desconsiderando os seus processos de sociabilidade, os vínculos e relações tecidas internamente (entre membros) como externamente (Estado, mercado, redes de amizade e instituições). Essa é uma questão chave ao analisarmos os tipos de recursos que as famílias possuem, acessam e compartilham e o conteúdo e padrões de seus vínculos internos e externos. Dessa forma, a família pode ser definida por uma rede de parentesco que inclui tanto a noção de filiação como de aliança, haja vista a presença de vínculos de solidariedade, sistemas de referência e identificação e proteção social. (PAUGAM, 2007).

Moser (2010) enfatiza que “*a família em si é um ativo intangível na medida em que a confiança e a coesão entre seus membros – fatores medidos como capital social da família – contribuem de maneira fundamental para o bem-estar do grupo familiar.*” (MOSER, 2010, p.138, apud MOSER, 1998, tradução nossa⁸). Portanto, as relações familiares fundamentadas na coesão, confiança e como agente de proteção social conduziriam, de maneira geral, na ampliação e fortalecimento de ativos; e de forma contrária, relações pautadas na desproteção, inseguranças, ameaças e violação de direitos se configurariam como terreno fértil para emergência de situações de vulnerabilidade.

A natureza dos vínculos entre os membros familiares pode resultar tanto em processos de aquisição de bem-estar como também de mal-estar. Assim, algumas dinâmicas e composições familiares, tais como famílias monoparentais feminina, número elevado de filhos, conflitos conjugais, condições precárias de habitabilidade, entre outros, que aliados a situações de pobreza, violência e inseguranças podem significar numa menor dotação de ativos e capacidades de respostas.

Por exemplo, o número elevado de membros e a existência de mais de uma família vivendo em um mesmo terreno contribuem, inicialmente, na construção de relações de apoio a partir da divisão de tarefas domésticas, no desempenho de atividades educativas e do cuidado.

⁸ “El hogar en si es un activo intangible en la medida en que la confianza y cohesion entre sus miembros —factores medidos como capital social del hogar— contribuyen de manera fundamental a lo largo del tiempo al bienestar del mismo.” (MOSER 1998 apud MOSER, 2010, p.138).

Todavia, dada a diversidade de esquemas valorativos, comportamentais e a existência de riscos vivenciados por um ou mais membros familiares, tais situações podem dificultar no enfrentamento dos problemas e melhoria das condições de vida. Da mesma forma, a chefia feminina pode constituir em acumulação de ativos, mediante a ajuda mútua de vizinhos e parentes, formando assim uma rede de reciprocidade; como também ampliar fatores de riscos, vinculados a maior exposição de crianças e adolescentes a riscos sociais advindos da rua. Além desses exemplos, Moser (2010) destaca também o alcoolismo, o trabalho infantil feminino nas atividades domésticas e no cuidado dos irmãos menores, o uso de drogas e o esgotamento feminino frente a multiplicidade de responsabilidades e desafios enquanto situações que fragilizam as famílias, tornando-as vulneráveis.

1.3.1 A relação entre ativos menos tangíveis e as situações de vulnerabilidade

Outro ponto que merece destaque refere-se a compreensão das situações de pobreza e vulnerabilidade social, por meio das dimensões menos tangíveis - aspectos psicossociais e subjetivos negativos de expressões não-materiais que limitam às possibilidades dos sujeitos de ampliarem ativos e traçarem estratégias eficazes na melhoria das suas condições de vida. São sentimentos, conteúdos mentais e valores que refletem nos esquemas de interpretação, atitudes e nos sentidos que os indivíduos atribuem à vida. Nesse aspecto, pode-se observar o diálogo com a perspectiva multidimensional da pobreza, da relação entre fatores *endógenos e exógenos* (KAZTMAN, 1989) que incidem na mobilização de ativos e na privação de capacidades e de liberdade dos sujeitos. Tem-se como pano de fundo, processos de mal-estar, da erosão de autoestima e dos sentimentos de incompetência pessoal associados a identidades sociais desvalorizadas. (VILLATORO, 2012). Essas dimensões menos tangíveis podem ser definidas como sendo um:

Conjunto de crenças auto limitantes e desenvolvimento de atitudes e comportamentos de apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e baixa autonomia, desesperança, subordinação, fatalismo e dependência, que acabam por “aprisonar” as famílias e indivíduos nas armadilhas da pobreza e situações de vulnerabilidade. Essas dimensões relacionais, consideradas como aspectos menos tangíveis da pobreza, remetem a questões de natureza psicossocial, envolvem o tema das relações sociais e do empoderamento. (BRONZO; MENDES; REZENDE, 2015, p.12).

São expressões de sofrimento social decorrentes de injustiças e desigualdades, aos quais indivíduos e famílias não podem ser responsabilizados sozinhos por vivenciarem tais experiências. Logo, *“o lado subjetivo de tal sofrimento, o fato de ser um sofrimento psíquico e, portanto, de ser vivido pelo sujeito como algo íntimo, pessoal, faz com que este último perca*

de vista o caráter social do seu sofrimento e atribua a si mesmo a responsabilidade por ele.” (RENAULT, 2004 apud REGO; PINZANI, 2013, p.42). O que se observa são danos psicossociais e subjetivos envolvidos nas condições de pobreza e vulnerabilidades que, comprometem e muito, a aquisição de bem-estar e a capacidade de resiliência.

As dimensões menos tangíveis possuem um caráter social, uma vez que, no caso do Brasil tem-se uma quantidade expressiva de indivíduos e famílias pobres e socialmente vulneráveis. Nesse sentido, o desafio que se coloca é de que maneira incorporar essas dimensões mais subjetivas e psicossociais nos processos de intervenção e avaliação dos programas e serviços de proteção social.

A vulnerabilidade ao envolver aspectos materiais e imateriais trazem implicações importantes de serem consideradas no momento da formulação, execução e avaliação de resultados no interior das intervenções públicas. Raczynski (2002) salienta que o conjunto de ações e estratégias fomentadas, no que se refere ao aumento da renda familiar, acesso a políticas e benefícios são de suma importância na redução de privações e fragilidades. Todavia, as melhorias das condições de vida podem ser passageiras ou não surtirem os efeitos esperados se não aliadas, simultaneamente, a aspectos menos tangíveis, vinculados a modificações nas atitudes, valores e condutas. (RACZYNSKI, 2002). Kaztman (2003) também discute a importância dos operadores das políticas sociais em considerar em seus processos de intervenção essas dimensões de natureza mais subjetiva.

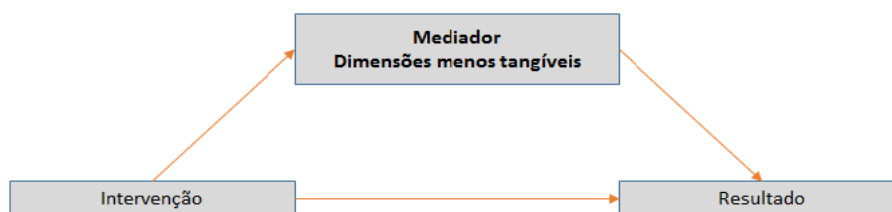
Os profissionais que se encontram na “frente de batalha” contra este tipo de pobreza extrema mencionam recorrentemente dificuldades para incorporar a seus programas as famílias que se encontram nesta situação. Estes núcleos duros da pobreza parecem carecer de uma gama de conteúdos mentais que constituem ativos básicos para superar sua situação. Um dos conteúdos principais é a convicção que é possível melhorar suas condições de vida a partir dos seus próprios esforços. Uma síndrome que combina fatalismo, resignação, baixa autoestima e desconfiança, assim como a expressão e o exercício da “voz” para fazer ouvir as suas demandas. (KAZTMAN, 2003, p.24, tradução nossa⁹).

Segundo Villatoro (2012) as medidas de bem-estar subjetivo podem ser úteis para a avaliação do desenho, diretrizes e resultados alcançados pelas políticas sociais, uma vez que permitem analisar processos e concepções não refletidos nos indicadores oficiais. Desse modo,

⁹ Los profesionales que se encuentran en el “frente de batalla” contra ese tipo de pobreza extrema mencionan recurrentemente dificultades para incorporar a sus programas a un sector que, pese a la gravedad de sus carencias, muestra un interés escaso e inestable en acceder a los beneficios que éstos ofrecen. Estos núcleos duros de la pobreza parecen carecer de una gama de contenidos mentales que constituyen activos básicos para superar su situación. Uno de los contenidos principales es la convicción que es posible mejorar sus condiciones de vida a través de sus propios esfuerzos. Un síndrome que combina fatalismo, resignación, baja autoestima y desconfianza en la naturaleza humana, inhibe la realización de esos esfuerzos así como la expresión y el ejercicio de la “voz” para hacer oír sus demandas. (KAZTMAN, 2003, p.24).

“os dados subjetivos se configuram como medidas de resultados, mas também como variáveis mediadoras entre as formas de intervenção e os resultados finais.” (VILLATORO, 2013, p.17, tradução nossa¹⁰). Mas, vale destacar que essas dimensões subjetivas ainda se encontram em posição marginal no campo das políticas públicas, tendo em vista as suas dificuldades de sistematização de efeitos e mensuração de resultados.

Figura 1: Diagrama – Esquema básico de mediação



Fonte: Elaboração própria, a partir de Baron; Kenny, 1986 apud Villatoro, 2012, p.18.

Assim sendo, pretende-se com essa dissertação investigar de que maneira os profissionais do Centro de Referência de Assistência Social percebem a presença dessas dimensões menos tangíveis dentre as famílias que acessam o PAIF e executam estratégias de intervenção que objetivam alterar quadros mentais e atitudinais em cenários de vulnerabilidade. Além da análise dos tipos de intervenção fomentadas pelo PAIF, nesse âmbito menos tangível, considera-se também explorar os resultados, ou seja, as formas pelos quais podem ser apreendidos esses efeitos de natureza mais subjetiva e psicossocial.

O presente capítulo procurou apresentar os conceitos de proteção social, pobreza e vulnerabilidade como conceitos chaves para o início da investigação acerca das especificidades da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, de forma mais restrita do papel do CRAS como parte integrante da estrutura de oportunidades. Observou-se a estreita relação entre o caráter multidimensional da pobreza e a concepção de vulnerabilidade. Este último, pode se configurar como um arcabouço fundamental capaz de analisar o conjunto de privações, capacidades e fragilidades do público que acessa os serviços socioassistenciais. Para tanto, o próximo capítulo terá como abordagens as principais diretrizes da PNAS, dando ênfase nas

¹⁰ En este análisis se puede considerar a los datos subjetivos como medidas de resultado, pero también como variables mediadoras, o factores que intermedian entre la intervención y los resultados finales de esta (por ejemplo, la superación de algún umbral de vulnerabilidad o pobreza). (VILLATORO, 2012, p.17).

concepções e metodologias de intervenção no âmbito do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

2 O PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA E SUAS DIMENSÕES TANGÍVEIS E MENOS TANGÍVEIS

Este capítulo é dedicado à análise da Política Nacional de Assistência Social, com ênfase nos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS. O objetivo se justifica pela centralidade desta política nos processos de mitigação e enfrentamento das situações de vulnerabilidade decorrentes da pobreza, privações materiais e menos tangíveis e no acesso dos usuários aos direitos de cidadania. São apresentados e discutidos as principais diretrizes, concepções e estratégias dessa política a fim de se examinar as formas e os mecanismos por meio dos quais o poder público se dirige aos destinatários da assistência social.

O capítulo 2 está dividido em três seções. A primeira trata da PNAS, suas principais características e trajetórias. A segunda seção aborda o CRAS, equipamento da proteção social básica responsável pela materialização da PNAS nos territórios em situação de vulnerabilidade. Na terceira seção são analisados os serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS, principalmente no que se refere ao papel do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.

2.1 Política Nacional de Assistência Social

A política de assistência social enquanto modelo público de proteção social não contributiva reflete em seu processo de formação e desenvolvimento alterações nas formas de leitura da realidade e de novas práticas institucionais. Esta política ainda se encontra em fase de desenvolvimento, portanto *“ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças.”* (SPOSATI, 2009, p.17). Essas mudanças dizem respeito às novas atribuições do Estado perante os determinantes da pobreza e riscos sociais aos quais as famílias estão sujeitas.

O processo de reconhecimento da assistência social como política pública de caráter não contributivo teve como importante contexto a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Anteriormente, a maior parte das intervenções de natureza social estavam circunscritas às ações das “primeiras damas”, à iniciativa privada e instituições filantrópicas, cuja atuação e ideário se ancoravam na caridade e no dever moral de ajudar os pobres, indigentes e desvalidos. Conforme observado por Jaccoud e outros (2008), *“a nebulosidade de ações públicas e privadas de Assistência Social e a inexistência de uma política explícita para o setor acabavam por permitir a proliferação de ações submetidas a interesses pessoais, populistas e clientelistas.”* (JACCOUD et al, 2008, p.178).

A partir do momento em que a assistência social se torna uma política social reconhecida pelo Estado, essa modificação é permeada por heranças, contradições e lutas de interesse. Trata-se de um processo lento e gradual de um jogo entre permanência e alterações de valores e práticas. Nesse aspecto, Sposati (2009) destaca o embate entre duas principais concepções da política. A primeira interpreta a CF-1988 tendo como pressuposto a assistência social como política de estado e logo, dever de Estado e direito da população. Essa concepção exige órgãos públicos com capacidade para operar as diversas e complexas funções da assistência social através da atuação de gestores públicos e de uma gestão democrática e transparente. (SPOSATI, 2009). A segunda vertente compreende a CF-1988 com base na subsidiariedade, ou seja, o Estado teria um papel coadjuvante e atuaria no momento em que a capacidade de proteção da família e mercado se exaurisse. Nesse sentido, conforme colocado por Sposati (2009), a assistência social agiria sob o princípio da solidariedade, por meio de entidades sociais subvencionadas pelo Estado.

Com a promulgação da CF 1988, a política de assistência social passa a integrar o tripé da seguridade social composto pela previdência social, saúde e assistência social, o que levou a consideráveis avanços no reconhecimento do papel do Estado frente à multiplicidade de demandas sociais e no enfrentamento de situações conjunturais de destituição de direitos, vulnerabilidades e pobreza.

Segundo Jaccoud e outros (2008), a CF 1988 resultou em quatro principais avanços. O primeiro diz respeito à integração da assistência social a um princípio mais amplo de proteção social, tendo em vista a sua inserção no sistema de seguridade social. Conforme discutido no capítulo anterior, o sistema de proteção social vai além de um conjunto de políticas sociais, uma vez que nele estão contidos princípios econômicos, políticos, sociais e culturais e tipos de racionalidades administrativas atinentes ao enfrentamento das situações de pobreza. Assim, a política de assistência social ao integrar o sistema de proteção social, possibilita uma visão mais abrangente e uma atuação mais sistêmica e articulada com as outras políticas sociais. (JACCOUD; et al, 2008).

O segundo avanço refere-se à garantia de atendimento da assistência social a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade. O terceiro foi a instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC), prestação de um salário mínimo de caráter não contributivo destinado a idosos com mais de 65 anos e a pessoas com deficiência que comprovem insuficiência de renda. Destina-se as famílias com renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (Art. 203 CF-1988). A última contribuição está relacionada à

descentralização político-administrativa por meio da participação dos entes federativos - União, Estados e Municípios - nos processos de execução dos serviços da PNAS, cabendo o governo federal o papel de coordenação e da definição das normas gerais. A CF-1988 também destaca o papel da sociedade civil e das famílias nas funções de proteção social. (JACCOUD; et al, 2008).

As diretrizes nacionais que norteiam a assistência social encontram-se dispostas, principalmente na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993. Lei nº 8.742), Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e Norma Operacional Básica (BRASIL, 2005, 2012). Conforme exposto no artigo primeiro da LOAS *“a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”* (BRASIL, 1993. Art. 1º, p.6). É interessante observar que, primeiramente, a política de assistência se configura como um direito social e não como um favor ou caridade conforme observado nas experiências anteriores; e aliado a isso tendo em vista a complexidade das situações de pobreza e vulnerabilidade social, o enfrentamento depende de uma atuação integrada com as outras políticas sociais.

A criação em 2004 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi ponto fundamental para a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Conforme definição da NOB/SUAS (BRASIL, 2012c), este sistema tem por funções e principais diretrizes a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos; organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo. Refere-se a uma gestão compartilhada através da cooperação e co financiamento dos três entes federativos, bem como da integração dos respectivos conselhos de assistência social, além de entidades e organizações da sociedade civil. Nessa perspectiva, a PNAS (2004) e NOB/SUAS (2012) têm como importante diretriz a descentralização político-administrativa:

Cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como as entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais. (BRASIL, 2004, p. 32. PNAS; BRASIL, 2012, p.19. NOB/SUAS).

O SUAS possui uma gestão sistêmica, logo serviços, programas e benefícios são ofertados pela chamada rede socioassistencial:

Entende-se por rede socioassistencial o conjunto integrado de ações, da iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas essas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia da proteção social básica e proteção social especial. (BRASIL, 2005, p.94. NOB/SUAS).

A seguir serão apresentadas as principais diretrizes do SUAS, a saber: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Esses três elementos em conjunto são imprescindíveis na ampliação de ativos e capacidades de respostas dos indivíduos e famílias e, por conseguinte, na prevenção de riscos sociais. Ademais, para que haja proteção é necessário, primeiramente que indivíduos e famílias tenham acesso e usufruam de um conjunto de direitos previstos pelo Estado, principalmente em se tratando de famílias pobres com direitos historicamente negados decorrentes de longos processos de iniquidades sociais e inserção precária nos serviços públicos.

O conceito de **proteção social**, segundo observado no capítulo anterior, admite muitos enfoques, visto o seu caráter polissêmico e amplo:

Diante da polissemia da noção de proteção social, várias questões ficam em disputa; entre essas, de que tipo de proteção social se está falando? Redes de proteção como intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizada nos pobres ou como parte de um sistema de proteção social garantindo direitos universais? (VAITSMAN; et al, 2009, p.734).

Essa é uma indagação pertinente, pois o que está por trás da ideia de proteção ao se fazer referência ao público-alvo da assistência? Será uma concepção ampla ou restrita? De acordo com a definição da PNAS, entende-se por proteção social:

as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações (...), as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (alimentação, renda), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. ” (BRASIL, PNAS, 2004, p.32 apud Di Giovanni, 1998, p.10).

Com base nessa definição se observa que a perspectiva de proteção ou segurança faz alusão ao atendimento de necessidades sociais básicas, de prerrogativas essenciais para a devida integração e sobrevivência dos indivíduos e famílias na sociedade. A política de assistência social pode ser representada como um dos mecanismos responsáveis em proteger os sujeitos, para que eles tenham condições mínimas para se desenvolverem na sociedade. Para tanto, é necessário um conjunto de intervenções tanto preventivas, quanto proativas capazes de reduzir danos e riscos que impeçam os indivíduos de seguirem adiante e “*garantir suas capacidades futuras.*” (VAITSMAN; et al, 2009, p.3). Trabalhar sob a perspectiva de “*manejo de riscos*” supõe conhecer as incidências, causalidades e dimensões dos danos a fim de estimular na possibilidade de reparação e superação. (SPOSATI, 2009):

O enfoque da vulnerabilidade também pressupõe estratégias de políticas públicas distintas, em função da ocorrência dos eventos de risco. Por exemplo, o enfoque do Manejo de Riscos, termo elaborado por Holzmann & Jorgensen (2003) considera diferentes estratégias de políticas: redução/prevenção, mitigação e superação (manejo). Enquanto as primeiras implicam em reduzir a probabilidade de um risco, as de mitigação visam diminuir os possíveis impactos, caso ocorram os eventos de risco. As de superação visam aliviar o impacto do risco, uma vez produzido. (BRONZO; MENDES; REZENDE, 2015, p.12 apud FOSIS, 2002, p. 18).

Conforme definição do artigo 203 da CF-1988, a proteção social no interior da política destina-se à família, à maternidade e aos ciclos de vida (infância, adolescência e velhice). Assim sendo, “a proteção social age sobre três situações: proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias aos ciclos de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações.” (SPOSATI, 2009, p.42). Para efetivação dessa proteção são afeiçoadas as seguintes seguranças (BRASIL, 2012c. NOB/SUAS):

Quadro 2: Seguranças afeiçoadas pela Política Nacional de Assistência Social

Acolhida	Provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial ¹¹ . Para tanto, os equipamentos físicos e a ação dos gestores e técnicos dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) devem ter como pré-requisitos: condições de recepção; escuta profissional qualificada; informação; aquisições materiais e sociais; abordagem em territórios de incidência de situações de risco; oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.
Renda	operada por meio da concessão de benefícios assistenciais ¹² (auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades) e de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo da proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Ex. BPC, benefícios eventuais.
Convívio ou vivência familiar, comunitária e social	exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários.

Fonte: BRASIL, 2012c, p.91. NOB/SUAS

¹¹ As definições de proteção social básica e proteção social especial serão tratadas em seguida.

¹² Os benefícios assistenciais são prestados de forma articulada às seguranças afeiçoadas pela Política de Assistência Social. Os benefícios assistenciais se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios Eventuais. Os últimos são de caráter provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de morte, nascimento, calamidade pública e situações de vulnerabilidade temporária. Exemplos de benefícios eventuais: cesta básica, auxílio funeral, documentação civil, auxílio natalidade, etc. Fonte: www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficioseventuais. Data de acesso: 09/06/2015.

A implantação do SUAS propiciou um avanço na estruturação da proteção social, organizando-o em níveis de complexidade através de equipamentos próprios, serviços e composição das equipes de profissionais. Nesse tipo de organização sistêmica há a distinção entre dois níveis de atenção, a Proteção Social Básica (baixa complexidade) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade). A primeira tem por objetivos:

Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), e, ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (BRASIL, 2004, p.33. PNAS).

Nesse tipo de proteção, os vínculos familiares e comunitários ainda não foram totalmente rompidos nem os seus direitos violados. O eixo de atuação refere-se à proteção, prevenção de riscos/danos e a inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade. Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)¹³ e de forma indireta por entidades conveniadas e organizações não governamentais (ONGs) que compõem a rede de serviços socioassistenciais (quadro 3).

Com relação à proteção social especial, os direitos foram violados e os vínculos familiares e comunitários rompidos. É uma modalidade de atendimento assistencial destinada aos indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, etc. (BRASIL, 2004, p.38). Os serviços de proteção social especial são executados de forma direta pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e de forma compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e Promotorias (quadro 3).

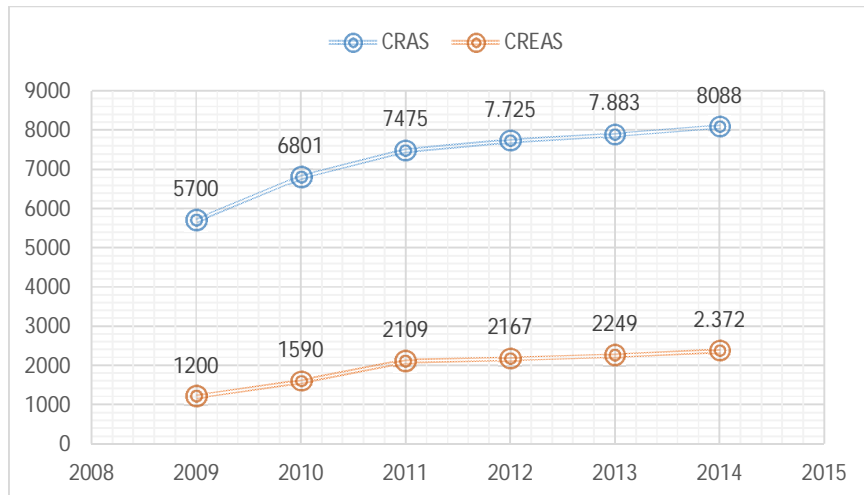
¹³ A discussão acerca do CRAS e seus respectivos programas e atividades serão discutidos na próxima seção.

Quadro 3: Síntese dos serviços e programas da assistência social, segundo o nível de proteção.

Tipo de Proteção	Local	Serviços e Programas
Proteção Social Básica	CRAS	Programa de Atenção Integral às Famílias
		Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
		Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas
Proteção Social Especial de Média Complexidade	CREAS	Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI
		Serviço Especializado em Abordagem Social
		Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
		Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
		Serviço Especializado para Pessoas com Situação de Rua
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	-	a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva
		b) Serviço de Acolhimento em República
		c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
		d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência

Fonte: BRASIL, 2009b. CNAS. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

O gráfico 1 apresenta o número de equipamentos CRAS e CREAS no Brasil no período de 2009 a 2014, nota-se que o número de CRAS é superior a quantidade de CREAS. Essa diferença é devida à precedência dos serviços da proteção social básica, com o objetivo de prevenir situações de risco social e pessoal; à natureza dos serviços, porte do município e capacidade de atendimento. Em geral, municípios com até 20 mil habitantes não dispõem dos serviços e programas ofertados pelo CREAS. Como indicado no gráfico 1, o intervalo entre 2009 a 2011 foi o período com maior crescimento no número de equipamentos CRAS e CREAS.

Gráfico 1: Expansão no número de equipamentos CRAS e CREAS, Brasil 2009 – 2014.

Fonte: BRASIL. MDS, SAGI / Data Social. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4Data de acesso: 28/08/2015. 2015f

A **vigilância socioassistencial** tem por funções a produção, sistematização de informações e construção de índices territorializados referentes às situações de vulnerabilidades e riscos sociais dos indivíduos/famílias; além de disponibilizar dados acerca dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2012c. NOB/SUAS). Esta se configura como um conjunto de informações estratégicas que visam contribuir nos processos de planejamento, avaliação e tomada de decisões no interior da política de assistência social.

A **defesa de direitos** se apresenta como alicerce que norteia as concepções e ações no interior da política da assistência. Tem como prerrogativa “*a exigência da assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção.*” (SPOSATI, 2009, p.14). A autora coloca que a defesa de direitos abriu todo um leque de mudanças conceituais e operacionais na forma de gestão dos serviços e programas socioassistenciais. (SPOSATI, 2009). Essas mudanças podem sinalizar mudanças significativas de várias ordens. Primeiro, no que diz respeito à institucionalidade, uma vez que para o atendimento, em sua integralidade, das demandas sociais advindas do público da assistência torna-se necessário novas capacidades públicas, recursos e uma governança articulada com as demais políticas e serviços de proteção social. Em segundo lugar, alterações nas formas como os técnicos e gestores se orientam em relação às famílias atendidas pelos serviços socioassistenciais passando para uma perspectiva de cidadão usuário do serviço - portador de direitos legítimos em detrimento do carente ou assistido.

2.2 Centro de Referência de Assistência Social

Na seção anterior foram apresentadas as principais diretrizes e objetivos da PNAS no que se refere à proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Observou-se que a proteção social no interior do Sistema Único de Assistência Social está dividida em dois níveis de complexidade, Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), executados, respectivamente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

De acordo com a definição da PNAS, o CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica nos territórios em situação de vulnerabilidade. Dada a sua capilaridade, o CRAS se caracteriza como a principal porta de entrada das famílias no SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso das famílias na rede de proteção social. (BRASIL, 2012. NOB/SUAS).

O gráfico 1 indicou a expansão da rede CRAS e CREAS no Brasil no período entre 2009 a 2014, resultado que evidencia a centralidade da política de assistência na construção da proteção social não contributiva no país. Há no Brasil 8.088 CRAS, a maioria localizados na região sudeste (2.765) e em seguida na região nordeste (2.611) (tabela 1)

Tabela 1: População (Censo 2010) e Número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por macrorregião. Brasil 2014.

Macrorregião	População Censo 2010 ¹	Nº CRAS ²	% de CRAS
Norte	15.864.454	616	8%
Nordeste	53.08.1950	2611	32%
Sudeste	80.364.410	2765	34%
Sul	27.386.891	1485	18%
Centro-Oeste	14.058.094	611	8%
BRASIL	190755799	8088	100%

Fonte: ¹ IBGE, Censo Demográfico 2010

² MDS. Data Social, 2014. **Quantidade de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4. Data de acesso em: 20/07/2015

Ao analisarmos a distribuição de equipamentos CRAS em relação ao porte populacional (tabela 2), verificamos que a maior parte (67%) está localizada em municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes). Segundo a PNAS, geralmente, nesses municípios devido as suas especificidades, “*necessitam somente de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e as redes*

socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa”. (BRASIL, 2004, p.45. PNAS).

Já nos municípios de médio e grande porte, a PNAS prevê uma rede mais ampla e diversificada de serviços de proteção social básica, bem como da proteção social especial (níveis de média e alta complexidade). Nesse sentido, se considerarmos o volume e a complexidade dos problemas sociais vivenciados pelas famílias residentes, principalmente em municípios grandes e metrópoles, pode-se inferir uma desproporção entre número de famílias e a quantidade de CRAS. Essas subdivisões, em termos do porte dos municípios, sinalizam características distintas de territórios e de pobreza e, conseqüentemente de diferentes abordagens e intervenções quanto ao seu enfrentamento.

Tabela 2 Capacidade de atendimento dos CRAS situados no Brasil – 2014

Porte Populacional	Nº de Habitantes	Quantidade CRAS	%
Pequeno I	Até 20 mil habitantes	3998	49%
Pequeno II	De 20 a 50 mil habitantes	1426	18%
Médio	De 50 a 100 mil habitantes	763	9%
Grande	De 100 a 900 mil habitantes	1496	18%
Metrópole	Mais de 900 mil habitantes	405	5%
Total		8088	100%

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014. Manual CRAS – Resultados Nacionais**, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Abril de 2015c.

O CRAS é um equipamento de proteção social básica de base local, localizado em territórios onde se concentram situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Tem-se como orientação de que os CRAS estejam situados em territórios com grande incidência de indivíduos e famílias com renda *per capita* mensal até ½ salário mínimo. (BRASIL, 2009a). Há, em alguma medida, a correlação entre indivíduos de baixa renda e a presença de vulnerabilidades, uma vez que famílias em situação de pobreza estão mais expostas a riscos sociais, exatamente pelo fato de terem menos ativos decorrentes de suas precárias condições de vida. (BRASIL, 2009a)

A concepção de vulnerabilidade considerada pela PNAS tem como pressuposto a relação entre ativos, território e estrutura de oportunidades, visto que os padrões e situações de vulnerabilidades ocorrem por meio da relação entre esses elementos. (BRASIL. 2102a. MDS). Assim, o CRAS situa-se no interior desse esquema mais amplo, cujos efeitos das suas intervenções incidem sobre a dinâmica das vulnerabilidades dos indivíduos/famílias/territórios

e, paralelamente, os tipos e volume das situações das vulnerabilidades refletem na atuação do CRAS.

Os CRAS têm como principais atribuições a **gestão da proteção social básica no território** em que está referenciado e a oferta do **Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)**. A primeira função compreende na coordenação da rede socioassistencial da proteção social básica, a articulação com a proteção social especial (CREAS, através dos processos de referência e contrarreferência¹⁴), na realização da vigilância socioassistencial e no fomento de processos intersetoriais com as demais políticas, serviços e organizações comunitárias do território. (BRASIL. 2009a, p.10. MDS).

Os CRAS têm também por atribuição acompanhar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, além do acompanhamento de famílias com presença de trabalho infantil e atendidas através da concessão dos benefícios eventuais. (BRASIL. 2009a. MDS). Assim, além da provisão dos serviços socioassistenciais específicos da assistência social (quadro 3), os CRAS ocupam ainda uma posição estratégica para as políticas de transferência de renda, outro pilar do sistema de proteção social não contributivo no país. (BRONZO; MENDES, 2014).

O conjunto de serviços, programas e benefícios executados pelo CRAS tem como principais eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar e o território. Nesse sentido, os processos de planejamento, os tipos de intervenções, o monitoramento das atividades e avaliação dos efeitos do CRAS fundamentam-se nas especificidades e demandas das famílias e nos territórios de abrangência. A seguir, serão analisadas as conceituações dessas duas diretrizes, a matricialidade sociofamiliar e o território¹⁵.

2.2.1 Matricialidade sociofamiliar

As dinâmicas familiares estão pautadas no interior de contextos socioculturais e econômicos mais amplos, determinadas pelas estruturas intergeracionais e de gênero. (BRASIL. 2009a. MDS). Dessa forma, estas precisam ser compreendidas segundo sua

¹⁴ A função de **referência** se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS. A **contrarreferência** é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica. (BRASIL, 2009a, p.10. MDS).

¹⁵ O território será tratado no próximo capítulo.

complexidade e heterogeneidade de vivências, símbolos, necessidades e expectativas. A família analisada em sua integralidade, se configura como um espaço permeado por ambiguidades, marcado por comportamentos de solidariedade, coesão e proteção, mas também por tensões, conflitos e violência. (BRASIL. 2009a. MDS).

É preciso reconhecer a família como um espaço complexo, que se constrói e reconstrói histórica e cotidianamente por meio das relações e negociações que se estabelecem entre seus membros e outras esferas da sociedade, tais como Estado, trabalho e mercado. Reconhece-se que, além de sua capacidade de produção e subjetividades, ela também é uma unidade de cuidado e de redistribuição interna de recursos. Tem um papel importante na estruturação da sociedade em seus aspectos sociais, políticos e econômicos e, portanto, não é apenas uma construção privada, mas também pública. (MIOTO, 2008 apud BRASIL. MDS, 201?, p.6).

Ao longo dos anos, a família vem se tornando cada vez mais objeto e instrumento na formulação e gestão das políticas sociais. No capítulo anterior vimos que as especificidades e alterações em seus arranjos e processos de vulnerabilidades influenciaram e constantemente influenciam as concepções, princípios e os formatos dos sistemas de proteção social. Nesse sentido, a matricialidade sociofamiliar traduz a centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social.

O SUAS, ao eleger a matricialidade sociofamiliar como uma de suas bases estruturantes, organiza toda a rede socioassistencial para o apoio às famílias, a fim de assegurar a toda a população o direito à convivência familiar, seguindo o pressuposto de que para a família prevenir, proteger e manter seus membros é necessária a ação efetiva do poder público. O CRAS, assim, considera as famílias como um espaço de ressonância e sinergia dos interesses e necessidades coletivas e de mobilização à participação e ao protagonismo social, ou seja, como um vetor de mudança da realidade social. (MDS, 2012, p.13)

Para isso, técnicos e gestores da proteção social básica deveriam ter como principais eixos de atuação, a identificação das potencialidades, fragilidades, privações e fatores de riscos, visto que cada família conta com determinados recursos e atributos que uma vez mobilizados podem reduzir processos de vulnerabilidade e aumentar níveis de bem-estar. (FOSIS, 2006, p.32). Após essa identificação, conforme os recursos institucionais e políticos disponíveis, são fomentadas estratégias e intervenções que objetivam o fortalecimento e ampliação de ativos para que as famílias, por elas mesmas, tenham condições de exercer sua capacidade protetiva e de resiliência diante das situações de vulnerabilidades vivenciadas, uma vez que:

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção ou de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições. (BRASIL, 2004, p.35. PNAS,).

O CRAS procura apoiar a família nas suas funções de proteção, socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades, assumindo como pressuposto fundamental que o usuário de seus serviços ou benefícios não pode ser desvinculado do seu contexto familiar e social. (MDS, 2012, p.12). A proteção social básica, ao considerar em seus processos de gestão a perspectiva da matricialidade sociofamiliar, possibilita que as ações realizadas sejam mais condizentes às demandas sociais advindas de seu público alvo e do seu território de abrangência.

Todavia, o que significa, concretamente, a matricialidade sociofamiliar e como mensurá-la, a partir dos princípios e práticas fomentadas pelo CRAS? Como trabalhar tendo as famílias como foco? “*Que tecnologias ou metodologias de intervenção surtem efeitos e quais tipos de resultados quer se alcançar com as famílias?*” (BRONZO, 2009, p.170). Nesse mesmo sentido, Sposati (2009) argumenta que os significados e as implicações concretas da matricialidade sociofamiliar ainda se configuram no interior do Sistema Único de Assistência Social como um desafio a ser enfrentado. (SPOSATI, 2009).

Tem-se, portanto, cinco aspectos fundamentais a serem equacionados pela política de assistência a partir do momento em que se adota a matricialidade como eixo norteador. O primeiro diz respeito às especificidades dos destinatários da política vinculados a processos multifacetados de vulnerabilidades, os quais pressupõem ações em várias frentes. O segundo refere-se ao desenho, as diretrizes e as concepções que norteiam a formulação de estratégias a serem executadas. O terceiro elemento está relacionado com as intervenções realizadas, ou seja, das ações executadas com base nos objetivos propostos. O quarto aspecto tem como referência os resultados dessas intervenções; e, por fim os processos de mensuração dos efeitos do CRAS, segundo esse eixo estruturador. Esses aspectos serão fundantes na tentativa de se compreender os efeitos do Programa de Atenção Integral à Família no “*desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários*.” (BRASIL, 2009b, p.6. CNAS, Resolução 109).”

2.3 O Programa de Atenção Integral à Família – PAIF

Um ponto central para análise dos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS consiste em examinar as atividades que são desenvolvidas nos equipamentos de proteção social básica e refletir sobre sua capacidade de prevenir situações de risco social dos indivíduos, famílias e territórios. Os serviços socioassistenciais executados pelo CRAS são os seguintes: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)¹⁶ e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. O PAIF é o carro-chefe do CRAS, os outros dois serviços aparecem de forma complementar e articulada ao trabalho desenvolvido pelo PAIF. (BRASIL, 2009b. CNAS 109).

Como o próprio nome indica, o PAIF, instituído pela portaria nº 78 (08/04/2004) tem como direcionamento a família em seus múltiplos aspectos – suas trajetórias, potencialidades, privações, vulnerabilidades e subjetividades. Nessa perspectiva, talvez o PAIF seja o serviço que mais represente as concepções e pressupostos, em torno da matricialidade sociofamiliar:

O Programa de Atenção Integral à Família consiste no trabalho social com as famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover o seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria da sua qualidade de vida. 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. (BRASIL, 2009a, p.6. CNAS Resolução 109,).

Tem-se objetivos ambiciosos, constituídos por muitas metas - proteção social, acesso e usufruto de direitos, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e aquisições, nos quais tais propósitos se articulam em função da prevenção das situações de risco social dos indivíduos, famílias e territórios. São objetivos difíceis de serem alcançados pois dizem respeito tanto a elementos objetivos e materiais (acesso e usufruto de direitos) como também menos tangíveis (vínculos familiares e comunitários e desenvolvimento de potencialidades). Dessa forma, é importante explorarmos os significados dessas dimensões tomando como referência famílias e territórios que vivenciam situações recorrentes de vulnerabilidade, sendo necessárias a construção de estratégias e intervenções preventivas, protetivas e proativas (BRASIL, 2012a):

¹⁶ Vale destacar que, por mais que esse serviço contemple parte dos objetivos empreendidos por essa dissertação, o SCFV será analisado de forma emergente no interior desse trabalho. As características do SCFV não permitem aprofundar os aspectos menos tangíveis, tendo em vista o seu modelo de oficinas e seu caráter mais coletivo (ciclos de idade). Vale destacar também, que no município de Belo Horizonte, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ainda não está totalmente implantado nos 33 CRAS, observa-se ainda uma grande heterogeneidade na oferta entre os CRAS e uma desproporção do atendimento entre as faixas-etárias.

Quadro 4: Definição das ações preventivas, protetivas e proativas no âmbito do PAIF

Ação preventiva	A <i>ação preventiva</i> tem por escopo prevenir ocorrências que interfiram no exercício dos direitos de cidadania. O termo ‘prevenir’ tem o significado de “preparar; chegar antes de; dispor de maneira que se evite algo (dano, mal); impedir que se realize”. Assim, a prevenção no âmbito da Proteção Social Básica – PSB - denota a exigência de uma ação antecipada, baseada no conhecimento do território, dos fenômenos e suas características específicas (culturais, sociais e econômicas) e das famílias e suas histórias. O caráter preventivo requer, dessa forma, intervenções orientadas a evitar a ocorrência ou o agravamento de situações de vulnerabilidade e risco social, que impedem o acesso da população aos seus direitos.
Atuação protetiva	Significa centrar esforços em intervenções que visam amparar, apoiar, auxiliar, resguardar, defender o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos. Assim, a PSB deve incorporar em todas as intervenções o caráter protetivo, envidando esforços para a defesa, garantia e promoção dos direitos das famílias.
Atuação proativa	Está ligada ao reconhecimento, à tomada de responsabilidade e à intervenção frente a situações–problema que obstaculizam o acesso da população aos seus direitos, mas que ainda não foram apresentadas como tal. A proatividade é o contrário de reatividade, que é a propriedade de reagir aos estímulos externos. Assim, ser proativo no âmbito da PSB é tomar iniciativa, promover ações antecipadas ou imediatas frente a situações de vulnerabilidade ou risco social, vivenciadas pelas famílias ou territórios, não esperando que a demanda “bata à sua porta”. A ação proativa tem por foco intervir nas circunstâncias que originaram as situações de vulnerabilidade e risco social

Fonte: MDS. 2009a, p.11

As ações preventivas, protetivas e proativas constituem a base do trabalho social com as famílias, referem-se a um conjunto de procedimentos metodológicos, técnico-operativos que teriam por objetivo proteger e amparar as famílias e seus membros sujeitos a vulnerabilidades. São intervenções socioassistenciais que visam assegurar o convívio familiar e comunitário, o usufruto de direitos, a restauração da autonomia. (BRASIL, 2012. MDS).

Para dar concretude a proposta do trabalho social com as famílias são realizadas no âmbito do PAIF as seguintes atividades: acolhida; estudo social; visitas domiciliares; orientação e encaminhamentos; oficinas; acompanhamento familiar; ações comunitárias e particularizadas; campanhas socioeducativas; comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação civil; mobilização e fortalecimento de redes sociais; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação de

presença de dois grandes blocos de atuação: o **atendimento às famílias** e o **acompanhamento familiar**, entendendo que são processos distintos, porém complementares e dialógicos. A seguir serão apresentadas as principais definições do MDS, em torno desses dois blocos temáticos.

A acolhida representa o processo inicial de escuta qualificada das necessidades e demandas trazidas pelas famílias que procuram pela primeira vez pelos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS. Nessa fase, os técnicos têm a oportunidade de conhecer suas condições de vida, vulnerabilidades e potencialidades e, a partir daí verificar qual a melhor ação a ser mobilizada em consonância com as demandas apresentadas, podendo ser necessárias a atuação dos outros serviços e políticas setoriais. (BRASIL, 2012b. MDS). Conforme exposto nas Orientações Técnicas sobre o PAIF (BRASIL, 2012b, MDS), a acolhida pode ser realizada de forma particularizada no CRAS, no domicílio ou em grupos. É nessa etapa que se dá o início do vínculo entre o serviço e a família e, conseqüentemente, torna-se fundamental o estabelecimento de relações pautadas pela confiança entre o técnico e o usuário, essas relações serão cruciais para o desenvolvimento das demais intervenções do PAIF.

a) Atendimento Familiar

O atendimento familiar refere-se a um conjunto de ações e atividades consonantes as demandas das famílias e/ou do território. Trata-se de uma prestação de serviços imediata, pontual e objetiva, a partir da inserção do grupo familiar ou de um ou mais de seus membros em algumas das ações ofertadas pelo PAIF, a saber: ações ou atendimentos particularizados; encaminhamentos para rede socioassistencial ou para as políticas setoriais; oficinas com famílias e ações comunitárias. (BRASIL, 2012b. MDS).

O atendimento individual ou particularizado pode ser realizado no CRAS ou no domicílio conforme as características e gravidade dos requerimentos apresentados. A opção por esse tipo de intervenção socioassistencial refere-se, primeiramente pela necessidade em conhecer a dinâmica familiar de modo mais aprofundado. (BRASIL, 2012b. MDS). Nos próximos capítulos veremos que o atendimento particularizado é o coração do CRAS, é através desse processo de trabalho que se tem uma visão mais abrangente das vulnerabilidades, necessidades e dos pontos fortes dos indivíduos, famílias e do território.

O CRAS tem um papel importante em possibilitar o convívio, o encontro entre os destinatários da política de assistência social e demais grupos e indivíduos, abarcando em seu eixo de atuação as especificidades das famílias atendidas e dinâmicas do território. (BRASIL, 2012b. MDS). Nesse sentido, as oficinas possibilitam a reflexão e problematização das

situações vivenciadas pelos usuários, através do compartilhamento de experiências, emoções, dúvidas, dificuldades que, em tese, auxiliam (essa é a aposta dos serviços) no fortalecimento e ampliação de ativos relacionais, além de contribuir para mudanças subjetivas e comportamentais dos sujeitos.

A prestação dos serviços sociais lida em sua rotina de trabalho com a complexidade dos problemas das famílias, com a operação concomitante de vários fatores de destituição. Deste modo, muitas vezes os técnicos dos CRAS diante da multiplicidade de causas e necessidades ficam impossibilitados de oferecer a integralidade do atendimento demandado, tornando-se necessário o encaminhamento das famílias para a rede socioassistencial, bem como para outras políticas setoriais - centros de saúde, escolas, postos de documentação, cursos de qualificação profissional, centros culturais, entre outros. Assim, *“o PAIF ao ser ofertado em territórios com grande incidência de situações de vulnerabilidade, acaba sendo o receptor de necessidades que não são respondidas no âmbito de uma única política social, precisando, dessa forma, encaminhar famílias para o devido atendimento de suas demandas.”* (BRASIL, 2012b, p.44. MDS).

b) Acompanhamento Familiar

Assim como no atendimento, o acompanhamento também pode ser executado de forma particularizada ou em grupo. A escolha entre um e outro vai depender das especificidades e demandas trazidas pelo grupo familiar e daquilo que se pretende alcançar, pois, as vezes trabalhar as vulnerabilidades dos usuários de forma coletiva pode produzir resultados mais eficazes do que trabalhá-las de forma mais individualizada. Entende-se por acompanhamento familiar:

O conjunto de intervenções desenvolvidas em serviços continuados, com objetivos estabelecidos que possibilitam à família acesso a um espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações – sejam elas familiares ou comunitárias. No caso, do acompanhamento familiar há a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar, através do estabelecimento de compromissos entre as famílias atendidas e os profissionais do CRAS, com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas e ainda a inserção das famílias nas atividades do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas. (BRASIL, 2012 b, p.54. MDS).

O acompanhamento particularizado tem como principal público famílias em processos intensos de vulnerabilidade social, sendo necessárias ações mais sistematizadas devido ao risco de a família retornar à situação de extrema pobreza ou em processos de violação de direitos

(MDS, 2012b). Segundo orientações do MDS (BRASIL, 2012b) o acompanhamento familiar destina-se a:

Famílias em situações recorrentes de descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família; famílias contrarreferenciadas ao CRAS pelo CREAS após desligamento do PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos); adolescente egresso de medida de internação ou de medida socioeducativa em meio aberto; episódio pregresso de uma ou múltiplas formas de violência ou egresso de medidas aplicadas em decorrência destes episódios (violência doméstica; abuso e exploração sexual, violência física ou psicológica contra criança/adolescente; violência contra mulher; tráfico de seres humanos, etc.) integrante com histórico de uso abusivo de álcool e outras drogas; famílias com denúncia de negligência a algum de seus membros. (BRASIL, 2012b, p.76. MDS).

Conforme indicado no quadro 5, o acompanhamento familiar é composto por três principais etapas – planejamento, desenvolvimento e avaliação. A primeira constitui-se no estudo social das famílias, por meio de pareceres técnicos formulados no período de acolhimento, visitas domiciliares, relatórios feitos por profissionais de outras áreas (por exemplo, CREAS, escolas, centros de saúde) a fim de subsidiar o planejamento e execução das intervenções.

A segunda fase refere-se ao encontro realizado entre o técnico e a família em que são estabelecidos metas e acordos em comum, através da construção de um Plano de Acompanhamento Familiar. Neste plano, o profissional sistematiza o conjunto de características do grupo familiar – potencialidades, vulnerabilidades a serem superadas, os recursos que o território possui, as intervenções e os compromissos assumidos pela família e pelo técnico de referência e a descrição dos objetivos do acompanhamento familiar. No Plano há também o registro de todas as inserções da família nas atividades do PAIF, SCFV e demais políticas públicas. Esse processo denomina-se ‘mediações periódicas’, visto que o técnico responsável avalia as respostas da família em relação ao acompanhamento, de que maneira os compromissos foram assumidos, ou se não foram quais as dificuldades encontradas na consecução dos objetivos, as mudanças de comportamento e perspectivas, os avanços e retrocessos. (BRASIL, 2012b. MDS).

Quadro 5: Etapas do acompanhamento familiar

PLANEJAMENTO	DESENVOLVIMENTO	AVALIAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer as situações de vulnerabilidades e as potencialidades das famílias e sua incidência no território. - Sistematizar as informações que subsidiaram o parecer técnico na acolhida ou ação particularizada, considerando as principais demandas, vulnerabilidades e potencialidades das famílias. - Aprofundar conhecimento de alguns temas e fenômenos, inclusive junto a especialistas, caso necessário. - Negociar com serviços socioassistenciais, sempre que for o caso, ou com outros setores, para subsidiar conversa com famílias. - Agendar com a família um encontro para decisão sobre acompanhamento familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentar o objetivo e proposta de trabalho com a família ou grupos de famílias. - Escuta atenta das expectativas, preocupações, necessidades e demandas das famílias. - Discutir e construir, junto com elas, o Plano de Acompanhamento Familiar. - Executar o Plano, tornando o acompanhamento um processo de compartilhamento de experiências entre os participantes, de reflexão sobre a realidade, de acesso à informação sobre direitos, de apoio à família. - Monitorar a execução do Plano de Acompanhamento Familiar e os objetivos atingidos, realizando as medições necessárias. - Registrar sistematicamente o processo de acompanhamento familiar. - Discutir entre os técnicos, o acompanhamento às famílias, como forma de aprimorar o processo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ouvir as impressões dos participantes e proceder a avaliação periódica do Plano de Acompanhamento Familiar, juntamente com as famílias. - Identificar os resultados parciais, verificando se os objetivos do Plano foram alcançados. - Verificar a necessidade de ajustar ações previstas no Plano. - Compartilhar a avaliação com colegas de trabalho dos CRAS, com vistas ao aprimoramento do serviço. - Definir, junto com a família, ao longo do processo, sobre continuidade ou encerramento do acompanhamento. - Incluir os resultados em relatórios a serem encaminhados às instâncias competentes.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b, p.110. PBH, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

Na descrição das etapas do acompanhamento familiar tem-se uma sequência de fases, cujos resultados irão variar de acordo com as especificidades das famílias. Contudo, ainda que se tenha as definições das etapas a serem seguidas no interior do acompanhamento familiar, não há uma metodologia e protocolos de intervenção únicos, principalmente no que se refere às ações sobre dimensões menos tangíveis, como aquisições de autonomia, vínculos, empoderamento, alterações psicossociais e comportamentais. Trata-se de um processo em constante construção, revisão e aperfeiçoamento. Porém, conforme colocado por Mioto (2009), o desenvolvimento de ações de acompanhamento familiar não isenta os profissionais de estabelecerem definições de ordem teórico-metodológica, bem como de instrumentos avaliativos.

Portanto, coloca-se como principal desafio: como sistematizar e mensurar os efeitos produzidos pelo PAIF em dimensões menos tangíveis? Quais são esses efeitos e de que maneira eles foram alcançados? Como identificar, por exemplo, as mudanças nas esferas do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários?

Ao se analisar o processo de atendimento e acompanhamento familiar, observa-se que cada família acompanhada representa um universo analítico em si mesmo, ou seja, não há, a

rigor, como estabelecer graus de comparabilidade e nem, a priori, homogeneizar os resultados dos efeitos levando-se em conta a totalidade de famílias. Mais precisamente, a comparação deve ocorrer “da família com ela mesma”, visto que cada família, no caso do acompanhamento familiar, possui o seu próprio Plano de Acompanhamento fundamentado em suas especificidades de vivências, necessidades e aspectos psicossociais. Nesse sentido, Mioto (2009) destaca:

Quando um indivíduo participa de encontros com o assistente social, muito provavelmente ele está referenciado numa família ou num grupo. Essa condição de co-referencialidade imprime às ações socioeducativas um efeito multiplicador. Esse efeito se materializa à medida que os sujeitos, ao se transformarem, introduzem mudanças nos ambientes ou grupos dos quais participam. (MIOTO, 2009, p.13).

Pretende-se que, o trabalho social com as famílias alcance as dimensões menos tangíveis ou sócio educativo conforme acepção de Mioto (2009), de transformação paulatina, de concepções, condutas e subjetividades dos sujeitos envolvidos. Essas alterações podem ser resultantes de vários fatores e percursos – pelo movimento do próprio sujeito, por intervenções socioassistenciais e psicossociais, por uma experiência relatada por algum conhecido que fez com que esse indivíduo repensasse suas atitudes, por uma atividade coletiva que despertou o desejo de mudar. Enfim, diante de tantas possibilidades de mudanças nas dimensões menos tangíveis, não se tem muita clareza da cadeia de causalidades e nem do papel do CRAS nesses processos. Contudo, é relevante explorar de que maneira ocorrem tais mudanças, tendo em vista a importância desses aspectos psicossociais e subjetivos na ampliação e fortalecimento de ativos e nas capacidades de respostas dos indivíduos e famílias frente a contextos de vulnerabilidades e privações.

Isto posto, nas próximas seções serão discutidas as dimensões menos tangíveis. O objetivo é assinalar de que forma esses aspectos mais subjetivos e psicossociais estão inseridos tanto nas normativas do PAIF, quanto nos processos de intervenção.

2.3.1 As dimensões menos tangíveis no interior do PAIF

A pobreza e vulnerabilidade social se constituem como conceitos centrais no interior da política de assistência social. Nesse sentido, torna-se necessário compreender de que maneira essas situações influenciam nos modos de existência - nas relações sociais, nos tipos de vínculos - bem como nos processos de resiliência de indivíduos e famílias que acessam o CRAS.

O PAIF ao lidar diretamente em sua rotina de trabalho com demandas e necessidades múltiplas de seus destinatários tem, primeiramente como desafio, formular estratégias de

intervenções condizentes com a heterogeneidade e especificidades do seu público alvo; e em segundo lugar criar mecanismos que permitam avaliar e mensurar os efeitos dessas ações. Esses desafios ganham ressonância ao estarem associados às demandas relativas as privações materiais dos seus usuários e, especialmente da presença de dimensões menos tangíveis, referentes aos vínculos fragilizados, passividade, baixa autoestima, apatia, baixo protagonismo, entre outros.

Assumir a subjetividade como um dos elementos do trabalho social com as famílias não é negar ou diminuir a importância das situações objetivas de vulnerabilidade que atingem as famílias, tais como a desigualdade social e o não acesso a direitos. Ao contrário, é reconhecer que os seres humanos são historicamente constituídos pelo entrelaçamento das dimensões subjetivas e objetivas, sendo, portanto, plenos de capacidade de mudanças. (BRASIL, 2012a, p.19. MDS).

As intervenções do PAIF constituem-se por um lado objetivo (acesso a bens, serviços e direitos) e por uma dimensão subjetiva (alterações comportamentais e atitudinais, protagonismo, autoestima, capacidade de ação e decisão). Todavia, a produção de dados de natureza menos tangível ainda se configuram como uma lacuna no interior da política de assistência, tendo em vista às dificuldades em operacionalizar e mensurar essas alterações de caráter mais psicossocial.

A mensuração do impacto das ações do campo de trabalho social com famílias é um dos elementos mais percucientes e desafiadores para a efetividade de qualquer iniciativa nessa esfera de ação social, porque capaz de indicar os acertos e os desacertos e, assim aprimorar as ações. Desafiador, porque o monitoramento envolve esferas subjetivas, tais como o empoderamento e a autonomia. Ou seja, será preciso construir indicadores quantitativos e qualitativos, de modo a considerar suas dimensões tangíveis e intangíveis (como a autoestima, o protagonismo, a cidadania e, etc.) e lembrar que tais impactos variam de acordo com as características da população e do território. (ANDRADE; MATIAS, 2009, p.226).

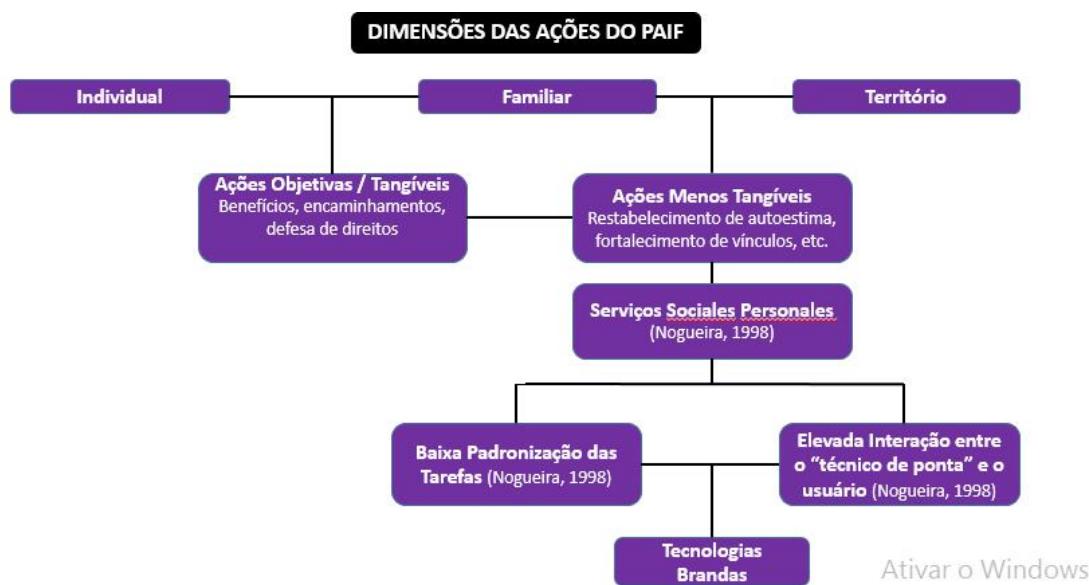
Como se pôde verificar na descrição das intervenções do PAIF, as atividades, principalmente relacionadas aos atendimentos particularizados e o acompanhamento familiar possuem um caráter fortemente, personalizado, calcado nas especificidades dos indivíduos e famílias que acessam o CRAS. Nesses termos, Martinez (1998) conceitua esses tipos de intervenções como “*servicios sociales personales*”, cujas “ações estão desenhadas em função das necessidades ou situações particulares do receptor” (Martinez, 1998, p.18, tradução nossa). Nesse sentido,

Pode postular-se que quanto maior for o âmbito de comportamentos que se pretende impactar, as atitudes a serem modificadas e os valores a serem estabelecidos, maior será a interação necessária entre a população alvo e os operadores da política, com maior discricionariedade no plano de gestão. (MARTINEZ, 1998, p.16, tradução nossa¹⁸).

Essa elevada interação com o usuário, em que se destaca o papel do operador da política e o nível de mudança que se aspira em relação às condições ou capacidades dos usuários (MARTINEZ, 1998) tem como importante componente a reduzida “padronização” das tarefas (MARTINEZ, 1998), a qual se define como “*requisitos de variação na execução, diferindo o grau em que são suscetíveis de rotinização ou formalização.*” (MARTINEZ, 1998, p.15, tradução nossa). O que o autor está querendo dizer é que diante da elevada interação do técnico com o usuário e a personalização das demandas apresentadas por cada família, tem-se dificuldades, de um modo geral, em criar protocolos de intervenção ou “padronização de tarefas” que abarque todas as especificidades do seu público-alvo, especialmente tendo como objeto as dimensões menos tangíveis. Nessa perspectiva, os programas ou serviços que têm como objetivo modificar comportamentos, atitudes e valores de seus destinatários, se utilizam de “*tecnologias brandas*”, visto a produção de resultados incertos que variam conforme as características de cada usuário, do tempo de absorção e do teor das mudanças pretendidas. (MARTINEZ, 1998).

¹⁸ Puede postularse que cuanto mayor sea el ámbito de comportamentos que se pretende impactar, de las actitudes a ser modificadas y de los valores a ser establecidos, mayor será la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores del proyecto, con mayor discrecionalidad en el plano de la gestión. (NOGUEIRA, 1998, p.16).

Figura 3: Especificidades das intervenções do PAIF



Fonte: Elaboração própria, a partir de Martínez, 1998.

Assim sendo, o PAIF ao ter por objetivo a prevenção de “*situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.*” (BRASIL, 2004, p.33. PNAS) se observa o modo personalizado, a presença de dimensões menos tangíveis, aos quais se pretende alterar, e a perspectiva em fortalecer e ampliar ativos dos indivíduos, famílias e territórios. Diante do exposto, a próxima subseção será dedicada à análise da diretriz “fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”, objetivo explícito da proteção social básica, a fim de se tentar compreender a correspondência entre esse ativo relacional e as situações de vulnerabilidades.

2.3.2 Diretriz de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários

Segundo Weber “*a relação social refere-se a um comportamento de vários que, quanto ao seu conteúdo de sentido, se apresenta como reciprocamente referido e, deste modo, orientado.*” (WEBER, 2009, p.48). A orientação de sentido tem como conteúdo uma variedade de elementos – interpretações, expectativas, representações, papéis sociais, condutas, símbolos que se interagem através dos atores sociais – indivíduos, famílias, Estado, instituições e territórios.

O conceito de relação social, célula básica do arsenal teórico da sociologia como disciplina científica, encontra aqui, na problemática dos vínculos, um lugar central. São nas relações que estabelecemos que se constitui nossa identidade, estruturam os papéis sociais que desempenhamos e por meio dos quais nos localizamos nas dinâmicas sociais. O vínculo pode ser compreendido como um tipo específico de relação com um objeto, no qual se observa padrões de conduta, regularidades e conteúdos. (PICHON-RIVIÈRE, 1986). As relações, assim como os vínculos, são construídos socialmente, por meio de esquemas de interpretação da atuação do outro, em que se observa expectativas compartilhadas e distintas, com base na representação de diferentes papéis sociais. Para efeito desse trabalho, entende-se como papel social a:

Forma de funcionamento que assume um indivíduo, no momento em que reage frente a uma situação também específica na qual estão envolvidos outras pessoas e objetos. Logo, podemos dizer que é o que determina o sentido da ação. Pode-se definir papel como unidade de experiência sintética na qual se fundiram elementos privados, sociais e culturais. (MDS, 2013 apud MORENO, 1984, p.11).

Nesse sentido, os modos de se relacionar, as formas e intensidades dos vínculos têm como substrato os papéis sociais, posições de classe e processos de sociabilidade. Mediante esse raciocínio, Paugam (2007) destaca que a base dos vínculos está fundamentada a partir de dois princípios fundamentais: a proteção, que remete a um conjunto de suportes (recursos familiares, comunitários, profissionais, sociais, etc.) que os indivíduos podem mobilizar frente às contingências; e o reconhecimento referente à maneira como ele se percebe e como é percebido através dos tipos de interações sociais realizadas e dos tipos de expectativas. (PAUGAM, 2007). A partir dessa ideia, Paugam (2007) salienta que os vínculos sociais ocorrem em dois sentidos, “contar com” e “contar para”, ou mais especificamente:

Paugam desenvolve uma tipologia de vínculos sociais que se expressa, em síntese, a partir da formulação de que os vínculos caracterizam um movimento que se estabelece em duas direções “contar com”, expressão que traduz o que o indivíduo pode esperar das relações por ele estabelecidas e “contar para” que expressa a expectativa e reconhecimento ao materializar o que as pessoas esperam daquele indivíduo. (BRASIL, 2013, p.24. MDS).

Essas duas dimensões dos vínculos sociais “contar com” e “contar para” têm como pilares os processos de reconhecimento social e, especialmente do tipo de proteção produzida a partir do conteúdo das relações. Essas partes complementares podem ser observadas no interior de quatro principais categorias – familiar, participação eletiva ou comunitária; vínculo de participação orgânica e de forma mais ampla no vínculo de cidadania, que possui como perspectiva o pertencimento dos indivíduos a uma comunidade cívica. Com o objetivo de

fornecer maior número de variáveis explicativas sobre o assunto, Paugam (2007) formula uma tipologia dos vínculos sociais (quadro 6):

Quadro 6: Definição dos diferentes tipos de vínculos em função das formas de proteção e reconhecimento.

Tipos de vínculos	Atores / Tipos de relações sociais	Formas de Proteção	Formas de reconhecimento
Vínculo de filiação	Entre pais e filhos, parentes	"Contar com" a solidariedade intergeracional / Relações de proximidade	Reconhecimento afetivo
Vínculo de participação eletiva	Socialização fora da família (redes de amizade, comunidades locais, instituições religiosas, esportivas e culturais)	"Contar com" a solidariedade de amigos, grupos, instituições.	Reconhecimento por afinidade
Vínculo de participação orgânica	Entre atores da vida educacional e profissional	Emprego estável, proteção contratual, etc.	Reconhecimento pelo trabalho /estima social
Vínculo de cidadania	Entre membros de uma mesma comunidade política	Proteção cidadã (direitos civis, políticos e sociais), princípio de igualdade	Reconhecimento do indivíduo soberano

Fonte: Elaboração própria, a partir de Paugam, 2007 e BRASIL, 2013. MDS.

Vale destacar que as características e tipos de vínculos sociais em uma determinada sociedade não dependem somente do movimento ou das relações sociais entre os sujeitos, visto a centralidade da estrutura de oportunidades nos processos de diferenciação de oferta e acessos dos indivíduos aos serviços e políticas. Desse modo, iniquidades sociais nas esferas educacional e laboral, por exemplo, reduzem as chances e oportunidades de mobilidade social. Uma menor dotação ou redução em um ou mais tipos de vínculos apresentados na tipologia de Paugam (2007) podem contribuir para a fragilidade ou erosão de um conjunto de ativos relacionais.

É oportuno salientar também que as relações entre indivíduos pobres e não pobres ganham importância ao nos depararmos com sociedades marcadas por elevados índices de desigualdades sociais. No caso de indivíduos em situação de pobreza, pode-se observar em alguma medida, processos de isolamento, estigmas e preconceitos. Kaztman (2003) e Marques (2010) chamam a atenção, primeiramente à tendência de indivíduos com atributos similares se relacionarem entre si (MARQUES, 2010) e, em segundo lugar, referem-se à importância dos vínculos entre pessoas socialmente diferentes, tendo em vista a troca de expectativas,

experiências e possibilidades de acessos, os quais contribuiriam na mobilidade social. Tais apontamentos podem se configurar como desafios no interior da assistência social, visto a homogeneidade de atributos e perspectivas dentre o público que acessa os serviços socioassistenciais e, portanto, das dificuldades em se fomentar trocas de experiências e visões de mundo entre pessoas socialmente diferentes.

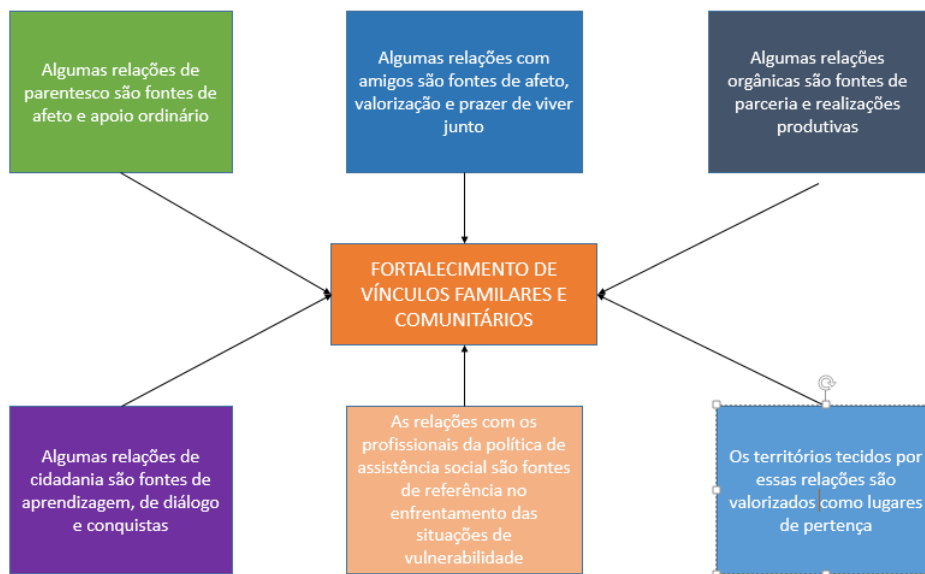
As especificidades, o volume e o contexto social em que estão inseridos os vínculos sociais dizem respeito tanto a processos de fortalecimento de ativos relacionais, quanto para sua deterioração. Bronzo (2009) argumenta que *“alterar o cenário de pobreza requer, além de estrutura de oportunidades adequada, atenção à qualidade dos laços sociais, às condutas e as ações que grupos, indivíduos, famílias e comunidades realizam para lidar com sua situação de pobreza e vulnerabilidade social.”* (BRONZO, 2009, p.176). É nesse sentido, que a PNAS *“reconhece que as vulnerabilidades, os processos de exclusão e a violência tensionam e ameaçam esses vínculos que se configuram no contexto social, cultural e histórico.”* (FADUL; AFONSO, 2014, p.111).

Com base nessa abordagem, tem-se dois eixos principais associados à ideia em fortalecer e ampliar vínculos, um de ordem relacional, no que tange os laços interpessoais, processos de empoderamento, aumento de autoestima, resolução de problemas e tomada de decisões; e outro alusivo às intervenções mais coletivas e participativas orientadas para a promoção de capital social. Consequentemente, tal como definidos pela PNAS, são eixos programáticos e metodológicos distintos.

A discussão sobre vínculos se articula diretamente com o tema da vulnerabilidade, tal como discutido no capítulo 1, o que permite o diálogo entre ambas as abordagens. Os dois temas articulam aspectos tangíveis (acesso à estrutura de oportunidades e direitos) e menos tangíveis (vínculos) em seu eixo analítico. Para tanto, as intervenções socioassistenciais orientadas na prevenção e enfrentamento das situações de vulnerabilidade social, assim como do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários contemplam aspectos relacionados às condições de vida (contextos socioeconômicos, culturais, acessos a serviços e direitos) e subjetivos (histórias de vida, relações interpessoais, identificação das potencialidades).

Assim sendo, a partir do conjunto de atividades e metodologias dos serviços socioassistenciais, o MDS (BRASIL, 2013) propôs um conjunto de indicadores que subsidiam as ações em torno do objetivo de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Dentre esses indicadores, destacam-se quatro dimensões relacionadas com os serviços socioassistenciais do CRAS – intrafamiliar, comunitária, social e de cidadania - e que dialogam também com a tipologia dos vínculos sociais proposta por Paugam (2007).

Figura 4: Fortalecimento de Vínculos como Finalidade



Fonte: Elaboração própria, a partir de BRASIL, 2013, p.35-37. MDS.

O diagrama ilustra a consecução do objetivo geral “fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” e o cumprimento de um conjunto de objetivos específicos. De acordo com o documento do MDS, “*os vínculos fortalecidos é o resultado do trabalho social que intervém nas situações de vulnerabilidades relacionais produzindo proteção socioassistencial.*” (BRASIL, 2013, p.35. MDS). Foram identificados seis “pré-requisitos” indispensáveis para o alcance desse “objetivo geral”: ‘relações de parentesco’, ‘relações de amizade’, ‘relações orgânicas’, ‘relações de cidadania’ e ‘relações com o CRAS’. (BRASIL, 2013. MDS).

As ‘relações de parentesco’ dizem respeito à importância dos laços intrafamiliares nos mecanismos de proteção. Contudo, algumas famílias, devido a uma série de fatores sociais e de vulnerabilidades, não conseguem exercer sua função protetiva e passam a ser, muitas vezes, agentes de violação de direitos e de desproteção, tornando-se “*necessário mapear as relações familiares para dimensionar quais precisam ser fortalecidas/intensificadas e quais precisam ser restringidas.*” (BRASIL, 2013, p.36. MDS). Portanto, não se trata de fortalecer vínculos a qualquer custo e coloca-se a seguinte questão: “*Como fortalecer vínculos de uma família em que não há presença afetiva de um dos genitores?.*” (FADUL; AFONSO, 2014, p.112) ou como fortalecer vínculos, se alguns membros são agentes de risco social? Logo, “*trabalhar com os*

vínculos familiares exige que se problematize ou repense a sua gênese, a sua manutenção ou ruptura.” (FADUL; AFONSO, 2014, p.112).

Assim como as relações de parentesco, os laços de amizade também são importantes nos processos de proteção e reconhecimento. Dessa forma, “*contar com*” e “*contar para*” são elementos essenciais na redução de incertezas e inseguranças. As ‘relações orgânicas’ permeadas pelos tipos de vínculos estabelecidos com a instituição escolar e pelo mercado formal e informal de trabalho são centrais na provisão das necessidades sociais básicas e de proteção social. Paugam (2007) destaca que a expressão “ter um emprego” significa para os assalariados a possibilidade de desenvolver-se em uma atividade produtiva e ao mesmo tempo de assegurar as garantias perante ao futuro.

As ‘relações de cidadania’ pautadas no exercício dos direitos civis, políticos e sociais, bem como no sentimento de pertencimento a uma comunidade cívica, ganham destaque no interior da política de assistência social, pois a defesa e usufruto de direitos são objetivos centrais que orientam a ação dos profissionais do CRAS.

Por fim, o ‘território’ que constitui o *locus* de atuação dos serviços socioassistenciais, espaço onde as vulnerabilidades e potencialidades acontecem, por meio de uma trama complexa de relações entre indivíduos, famílias e instituições. Segundo o MDS (BRASIL, 2013), os territórios são produções da interação do meio físico e de dimensões menos tangíveis (valores, identidades, costumes, comportamentos) em que “*as relações cotidianas, seus modos e condições de vida e de moradia; suas configurações urbanas e sociais compõem o cenário e as histórias ali vividas.*” (BRASIL, 2013, p.38. MDS). Apreender as especificidades, identificando os pontos fortes e fracos do território são necessários para proteger e enfrentar os riscos sociais vivenciados pelas famílias em seus ambientes de socialização.

Os ativos relacionais são entendidos aqui como desencadeadores de mecanismos de proteção, segurança e reconhecimento social. E, na mesma proporção o quanto a fragilidade de vínculos intrafamiliares, comunitários, com os serviços públicos e a cidade provocam isolamentos, inseguranças, solidão e ausência de sentimento de pertencimento. Desse modo, as formas como as pessoas se relacionam, os seus vínculos (ou a falta deles) dizem sobre as suas condições de vida, dos processos de vulnerabilidade e iniquidades sociais.

Outro ponto que merece destaque refere-se às dificuldades e desafios em identificar e analisar de que maneira ocorre o fortalecimento de vínculos, tomando por referência tantos aspectos e dimensões, como também o papel do CRAS nesses processos.

Foram apresentadas nesse capítulo as principais concepções e diretrizes que devem ser consideradas ao se executar o trabalho social com as famílias. Observou-se a presença de

objetivos complexos e audaciosos que abrangem desde dimensões objetivas como menos tangíveis. No próximo capítulo serão apresentados o CRAS Independência e o seu território de abrangência. O objetivo é apresentar ao leitor o contexto socioeconômico, a incidência de vulnerabilidades e os principais desafios presentes na execução da proteção social básica no território de abrangência.

3 O TERRITÓRIO DE ABRANGÊNCIA DO CRAS INDEPENDÊNCIA

Este capítulo está dividido em quatro seções, a primeira diz respeito à Política de Assistência Social em Belo Horizonte a fim de contextualizar o CRAS Independência, por meio das principais características de gestão da política no município. A segunda seção aborda o território de abrangência do CRAS Independência, suas principais especificidades, vulnerabilidades e infraestrutura social. A terceira refere-se ao CRAS, suas respectivas demandas, serviços e atividades. A quarta seção tem por objetivo analisar os Planos de Ação Familiar (PAF) referentes às 23 famílias acompanhadas em 2011 pelo Programa Família Cidadã. O exame desses documentos permitiu uma visão mais abrangente das especificidades dessas famílias, no que tange suas principais vulnerabilidades, os processos de intervenção fomentados pelo CRAS e, por fim os possíveis efeitos dessas ações na ampliação e fortalecimento de ativos relacionais e psicossociais.

3.1 A Política de Assistência Social no município de Belo Horizonte

Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, é uma metrópole com 2.375.151 habitantes, segundo Censo 2010, PIB per capita de R\$ 23.053¹⁹ (FJP, CEI) e IDHM 2010 de 0.810²⁰. É um município rico, em termos de PIB per capita, porém se nota expressivos índices de desigualdades e pobreza. Há em Belo Horizonte, 79 mil e 30 mil famílias pobres e extremamente pobres, respectivamente (tabela 3), o que denota desafios das políticas públicas na formulação e implementação de estratégias capazes de enfrentar situações de pobreza e vulnerabilidades dos indivíduos, famílias e comunidades.

¹⁹ Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O PIB per capita (O Produto Interno Bruto é dividido pelo número de habitantes de uma cidade).

²⁰ Fonte: IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O IDH M é um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal composto por três principais dimensões – longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda). O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município.

Tabela 3: População de baixa renda, pobre e extremamente pobre, segundo Censo 2010
– Belo Horizonte (MG)

Município	População Censo 2010	Porte	População de baixa renda (até 1/2 salário mínimo per capita)		População pobre (até 140,00 per capita)		População extremamente pobre (até 70,00 per capita)	
			Estimativa de famílias pobres de baixa renda com perfil CadÚnico (Censo 2010) ¹	%	Estimativa de famílias pobres perfil BF (Censo 2010) ²	%	População em extrema pobreza Censo 2010	%
Belo Horizonte	2.375.151	Metrópole	135.415	6%	79.528	3%	30.914	1%

Fonte: MDS / Matriz de Informação Social. Informações Municipais. Censo 2010;

¹ A estimativa de famílias pobres com perfil CadÚnico (baixa renda) é calculada com base nos dados do Censo IBGE e em coeficientes de volatilidade de renda, levando em consideração a renda per capita de até 1/2 salário mínimo

² É a quantidade estimada de famílias pobres com perfil de atendimento para o Bolsa Família, calculada a partir dos dados do Censo Demográfico 2010, levando em consideração a renda familiar de até R\$ 140,00 por pessoa, acrescida de um coeficiente de volatilidade.

Belo Horizonte apresenta uma especificidade em relação a outros municípios do Brasil por ter iniciado a construção de uma política sistêmica no campo da assistência social antes desta começar a ser implantada como uma política nacional de constituição do Sistema Único de Assistência Social em 2004.

A agenda da inclusão social e da democratização da gestão na administração municipal já estava colocada desde 1993, ano de início da administração de Patrus Ananias, e as administrações seguintes, nas duas últimas décadas, tem desenvolvido esforços importantes para promover mudanças substantivas na forma de gestão e no conteúdo das políticas e programas sociais de modo a favorecer pessoas e grupos mais vulneráveis e afetados por processos de marginalização. Neste aspecto, várias iniciativas inovadoras marcaram as administrações no âmbito das políticas educacionais, de saúde, de segurança alimentar, de democratização dos processos decisórios, dentre outros. (VEIGA; BRONZO, 2012, p.12)

Segundo dados do MDS, Belo Horizonte, no ano de 2005, foi habilitado na gestão plena, nível de complexidade em que o município dispõe de todos os programas e serviços voltados à proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. A gestão dos serviços socioassistenciais no município apresenta desafios inerentes à complexidade da vida de uma metrópole – indivíduos em situação de rua, jovens em conflito com a lei, famílias em situação de extrema pobreza, violação de direitos, violência intrafamiliar e riscos sociais.

A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), vinculada à Secretaria Municipal de Políticas Sociais, é a responsável pela gestão da política e pela implementação do SUAS em Belo Horizonte. Para Mourão (2011), Belo Horizonte, além de estar organizado pelo nível de complexidade preconizado pela PNAS, há serviços de base local, que atendem pessoas de um território delimitado, por exemplo os CRAS; regional, destinados aos usuários moradores

de uma região administrativa, como o CREAS e municipal, que atendem moradores do município como um todo.

Há no estado de Minas Gerais 1.091 CRAS, com cerca de 3.300 mil famílias referenciadas, na capital são 33 CRAS, 9 CREAS e dois Centros de Referência Especializado para População de Rua (Centro POP) (BRASIL, 2015g. MDS, RI Proteção Social Básica). Os CRAS no município estão distribuídos em nove regionais administrativas: barreiro, centro-sul, leste, nordeste, noroeste, oeste, pampulha, venda nova (tabela 4).

Tabela 4: Número de habitantes e quantidade de CRAS e CREAS por regional administrativa – Belo Horizonte, 2010.

Regional	População	População total residente em vilas e favelas	% Pop. Vilas e favelas/regional	Quantidade CRAS	Quantidade CREAS
Barreiro	282.582	56.084	19,8%	3	1
Centro-Sul	270.607	58.706	21,6%	3	1
Leste	250.851	47.802	19,2%	4	1
Nordeste	290.947	37.238	12,8%	6	1
Noroeste	334.104	26.740	8,1%	5	1
Norte	213.208	47.562	22,3%	5	1
Oeste	285.005	69.986	24,5%	4	1
Pampulha	185.316	16.381	8,7%	3	1
Venda Nova	262.431	24.896	9,5%	3	1
Total	2.375.151	385.395	100%	33	9

Fonte: BRASIL, 2010. PBH. Estatísticas e Indicadores. IBGE, Censo 2010.

Pelo período de implantação dos CRAS, o ano de 2002 teve o maior número de CRAS implantados (9), 2007 (7) e de 2011 até o presente momento, a quantidade de CRAS permanece estável (33), assim como o montante de CREAS que desde 2008 conta com 9 equipamentos. Belo Horizonte, segundo informações do MDS (BRASIL, 2015f), possui 165 mil famílias referenciadas²¹, isto é, cinco mil famílias referenciadas vezes o número de CRAS (33) e capacidade de atendimento de 33 mil famílias por ano (1 mil famílias por CRAS).

²¹ A “capacidade de referenciamento” é “a unidade de medida de famílias que vivem em territórios vulneráveis e são elegíveis ao atendimento dos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS.” (BRASIL, 2015c, p.5. MDS. Censo SUAS, 2014). São famílias que dependendo das suas situações de vulnerabilidades e condições de vida tornam-se potenciais usuárias dos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS. Assim sendo, o termo “território de abrangência do CRAS” está intrinsecamente relacionado ao termo “famílias referenciadas”, pois é definido em razão do número de famílias em situação de vulnerabilidade social que, com a implantação do CRAS, passam a ser referenciadas pela Unidade.” (BRASIL, 2012a, p.66. MDS).

Gráfico 2: Expansão no número de CRAS e CREAS em Belo Horizonte no período de 2008 a 2014.



Fonte: BRASIL. MDS, SAGI / Data Social. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4Data de acesso: 28/08/2015. 2015f

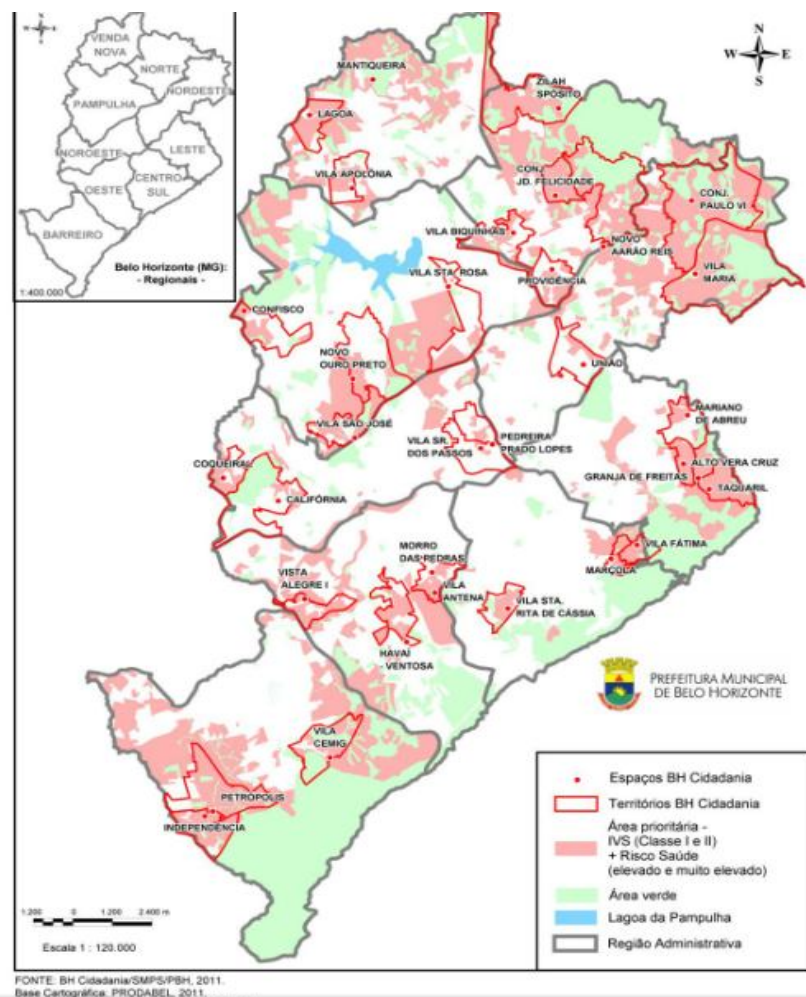
Os 33 CRAS de Belo Horizonte estão vinculados às rotas de expansão do Programa BH-Cidadania. De acordo com Mourão (2011), o Programa BH-Cidadania foi implementado em 2001 com o objetivo de integrar em um mesmo equipamento políticas urbanas e sociais, a saber: assistência social (CRAS), educação (EJA, Escola Integrada, educação infantil), esporte, cultura, saúde, inclusão digital e mediação de conflitos. Mourão (2011) destaca que esses equipamentos estão localizados em áreas de extrema vulnerabilidade social, selecionados a partir de indicadores sociais como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o Índice de Vulnerabilidade à Saúde. Esse programa tem como eixos estruturantes: a descentralização, a intersetorialidade, a participação e informação. Além disso as intervenções são planejadas com base nas especificidades dos territórios, na matricialidade sociofamiliar e na participação da comunidade. (MOURÃO, 2011).

Para a consecução desses objetivos e eixos estruturantes torna-se necessário a existência de um espaço físico, denominado Espaço BH Cidadania que aglutine em um mesmo equipamento todas as ações intersetoriais destinadas ao atendimento da população residente nas Vilas e Favelas. A existência do BH Cidadania propiciou aos CRAS a possibilidade de ampliar seu raio de atuação, por meio da oferta de oficinas de reflexão, culturais, esportivas e formação de grupos socioeducativos. (PIRES, 2011).

No entanto, alguns CRAS de Belo Horizonte, como é o caso do CRAS Independência, apesar de estarem vinculados à estratégia do BH Cidadania ainda não dispõem da infraestrutura

básica do Espaço BH Cidadania, comprometendo, assim, a ação intersetorial e, sobretudo, ao acesso das famílias em espaços de convivência e serviços fundamentais na prevenção de riscos sociais. Os CRAS, ao estarem localizados no interior dos equipamentos BH Cidadania constitui em uma importante porta de entrada dos usuários tanto na assistência social quanto nos outros serviços ofertados pelo programa. Todavia, o CRAS Independência dispõe de uma infraestrutura deficitária condizente ao antigo Núcleo de Apoio Familiar (NAF), fator que compromete e, muito, a oferta de ações das políticas de esporte, cultura, meio ambiente e inclusão digital.

Figura 5: Mapa do Programa BH Cidadania, 2011 – Belo Horizonte (MG)



Fonte: BELO HORIZONTE, 2011. PBH, Secretaria Municipal de Políticas Sociais/BH Cidadania.

No Censo SUAS 2013, os coordenadores dos CRAS de Belo Horizonte apresentaram a quantidade aproximada de famílias em situação de vulnerabilidade social que residem nos

territórios de abrangência dos CRAS²². De acordo com os dados, há uma certa similaridade no número de famílias vulneráveis atendidas em cada CRAS, exceto as regionais Pampulha e noroeste que apresentaram valores bem abaixo da marca de mais de 3 mil famílias vulneráveis. A regional norte apresentou o maior percentual (19%) de famílias nesta situação, a regional barreiro possui o maior número de famílias vulneráveis atendidas por cada CRAS e a Pampulha com o menor percentual e média, 5% e 1.734, respectivamente.

Tabela 5: Quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social, por regional – Belo Horizonte, 2013.

Regional	Qtd. CRAS	Aproximadamente quantas famílias em situação de vulnerabilidade social	Média de famílias vulneráveis, por CRAS	% de famílias em situação de vulnerabilidade, por regional
Barreiro	3	11.422	3.807	11%
Centro-Sul	3	10.133	3.378	10%
Leste	4	13.470	3.368	13%
Nordeste	3	9.404	3.135	9%
Noroeste	5	8.888	1.778	9%
Norte	5	18.825	3.765	19%
Oeste	4	14.263	3.566	14%
Pampulha	3	5.203	1.734	5%
Venda Nova	3	9.236	3.079	9%
Total	33	100.844		100%

Fonte: BRASIL, 2014. MDS. Censo SUAS 2013.

Tendo em vista a diversidade e especificidades das regionais e territórios de abrangência dos 33 CRAS de Belo Horizonte, optou-se em delimitar a análise somente no território de abrangência do CRAS Independência, conforme justificativas apresentadas na introdução dessa dissertação. Um território por si só é plural, abrangendo múltiplas fronteiras culturais e sociais, percepções, dinâmicas e funcionalidades. Analisar a relação entre poder público e o território e do território para com os serviços públicos já constitui em desafios analíticos. Assim sendo, a próxima seção será destinada à análise do território de abrangência do CRAS Independência.

²² A questão 48 do questionário do CENSO SUAS 2013 tem como pergunta: “Aproximadamente quantas famílias em situação de vulnerabilidade social residem no território de abrangência deste CRAS?” Segundo orientações do Manual de Preenchimento do Questionário Eletrônico do Censo SUAS, cada CRAS deveria indicar o quantitativo aproximado de famílias em situação de vulnerabilidade com base nos processos de mensuração definidos por cada CRAS. Deste modo, não há informações e especificações detalhadas quanto aos critérios utilizados para que cada família seja considerada “vulnerável”.

3.2 Dimensão Territorial

A matricialidade sociofamiliar e o território consistem nos dois principais eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social. Trata-se de eixos imbricados e dialógicos, uma vez que não há como analisar as dinâmicas e relações familiares sem se remeter ao território onde as famílias vivem e se relacionam; e da mesma forma não há território sem indivíduos e famílias. No caso da política de assistência social essa afirmativa ganha nuances e desafios importantes, em que pese o seu caráter focalizador de atendimento a estratos de famílias pobres e vulneráveis referencialmente localizados.

A adoção da perspectiva da territorialização no âmbito do SUAS se materializa a partir da oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus destinatários. Essa proximidade possibilita condições favoráveis à ação de prevenção e enfrentamento dos riscos sociais, assim como na identificação e estímulo das potencialidades presentes no território. (BRASIL, 2012B. MDS). Segundo Filgueiras (2014), o princípio da territorialização no interior da PNAS teve por consequência a reorganização da rede socioassistencial por meio da implantação dos equipamentos de proteção social básica (CRAS) e proteção social especial (CREAS), com o intuito de ampliar a cobertura e alcançar maior efetividade da proteção.

O CRAS tem como perspectiva a atuação socioterritorial baseada nas características, demandas e especificidades das famílias e indivíduos situados nos territórios. Coloca-se a importância em analisar a maneira como as intervenções públicas são planejadas, quais diagnósticos que orientam as ações dos gestores e quais recursos institucionais são empreendidos para a efetiva oferta de serviços destinados aos moradores de uma localidade. Há, portanto um território que diz respeito à intencionalidade da política pública, ao modo como os gestores e técnicos apreendem a realidade local, leem os problemas sociais e o que pretendem adotar como modelo de gestão para enfrentá-los. (FILGUEIRAS, 2014).

O território onde o SUAS acontece é uma construção social e política que não se restringe à delimitação espacial e administrativa. São territórios cada vez mais complexos, com frequência em espaços urbanos fragmentados e segregados, com diferentes tipos de interação social, proximidades e distâncias, convivência e estranhamentos. Neles o enfrentamento da pobreza e da desigualdade é desafio permanente. (FILGUEIRAS, 2014, p. 96).

O território, nesse sentido, é um espaço geográfico socialmente construído a partir de um conjunto de redes sociais que se articulam e superpõe, com relações de cooperação e conflito, em torno de interesses, recursos e valores. (SILVA, 2008 apud FISHER, 1992, p.106). Tem-se a presença de vários atores sociais – indivíduos, famílias, serviços, políticas,

instituições, grupos, cujas formas de sociabilidade nos permitem compreender de que maneira tais características e dinâmicas impactam nas condições de vida dos indivíduos e famílias. Assim, o território se configura enquanto objeto de investigação como também de intervenção, uma vez que a leitura, a produção de conhecimentos e diagnósticos acerca dos elementos que o compõem, podem contribuir na formulação e execução de políticas, serviços que sejam condizentes às necessidades e anseios do nível local.

Um enfoque territorializado no interior das políticas públicas tem como perspectiva a “gestão de proximidade”, que significa, em linhas gerais, na maior capacidade de identificar demandas e necessidades dos indivíduos e famílias residentes em um determinado território e, paralelamente oferecer respostas mais adequadas às suas especificidades. (BRONZO; MENDES; REZENDE, 2015). Essa gestão de proximidade ganha centralidade em territórios em situações de pobreza e vulnerabilidade, tendo em vista a necessidade em compreender “*os mecanismos e processos que interagem em determinados territórios e que condicionam e impactam as condições de vida e as vulnerabilidades enfrentadas pela população.*” (BRONZO; MENDES; REZENDE, 2015, p.13) e, concomitantemente, o desenho e as estratégias de intervenções orientadas na redução/prevenção/enfrentamento dessas situações.

Ao se analisar o papel do CRAS na prevenção de situações de risco social, tem-se de um lado as especificidades do nível local que norteiam o planejamento dos serviços socioassistenciais, assim como esquemas mais amplos inerentes às condições sociais, tipos de acessos e usufruto de direitos. Nesse sentido, a próxima seção terá por objetivo apresentar o território do CRAS Independência, através do olhar dos profissionais do CRAS e dos dados secundários. Essa análise se justifica pela centralidade do território como meio de compreensão dos processos de planejamento e execução do PAIF e, por conseguinte, na apreensão dos seus resultados na redução das situações de risco social dos moradores desse território.

3.2.1 O Território de Abrangência do CRAS Independência – Regional Barreiro / Belo Horizonte – Minas Gerais.

Situada ao sul de Belo Horizonte, a Regional Barreiro faz divisa com os municípios de Ibirité, Nova Lima e Contagem e contava com 282.552 habitantes em 2010 (Censo 2010), distribuídos em 54 bairros e 18 vilas dispostos em cinco sub-regiões. (BELO HORIZONTE, 2010). O Barreiro é a quarta maior região em número de habitantes e a terceira em população residente em vilas e favelas de Belo Horizonte (tabela 4). Atualmente, observa-se a importância do Barreiro no setor econômico do município, devido a grande presença de indústrias e setor

de serviços. No que se refere aos serviços públicos, a região conta com três CRAS (Cemig, Petrópolis e Independência), um CREAS, um Conselho Tutelar, vinte centros de saúde, um Centro de Referência de Saúde Mental (CERSAM), 31 escolas estaduais, 28 escolas municipais, nove Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI), 25 creches conveniadas e 3 centros culturais. (BELO HORIZONTE, 2010).

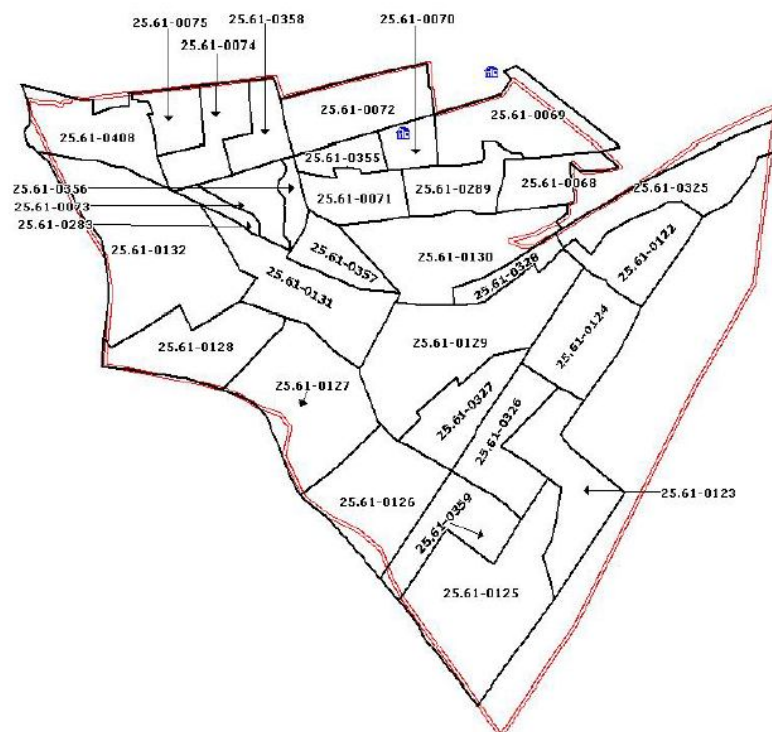
A região do Independência está localizada na 5ª sub-região do Barreiro com 19.988 pessoas (IBGE, Censo 2010), sendo 51% do sexo feminino (10.262) e 49% do sexo masculino (9.726) (Censo 2010). O território de abrangência do CRAS Independência será a lente para se analisar os desafios na provisão de serviços socioassistenciais para segmentos populacionais pobres e socialmente vulneráveis.

Fundado em 10/08/2002, decorrente do antigo Núcleo de Apoio à Família (NAF), o Centro de Referência de Assistência Social Independência foi um dos primeiros CRAS a serem implantados em Belo Horizonte. O projeto piloto do CRAS, segundo informações da psicóloga do CRAS, atendia somente setecentas famílias residentes na Vila Independência. Essa vila surgiu de uma invasão antiga de uma área da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). De acordo com João Coelho Flores, morador do bairro há mais de 30 anos, *“não havia luz, poucas casas existiam no outro lado da linha, não existia a vila por baixo das antenas (antena de alta tensão da CEMIG), escola não tinha, coletivo a gente pegava no Vale do Jatobá.”* (PBH, 200?, p.52).

Segundo a equipe técnica do CRAS, com a expansão do BH Cidadania, o CRAS Independência em 2005 e 2006 além de atender as famílias da Vila Independência, passou a atender também outros bairros da região do Independência – Mineirão, Independência (3ª e 4ª seção), Vila Mangueiras e uma parte pequena do bairro Petrópolis (figura 6). Atualmente, o território do CRAS Independência é composto por 31 setores censitários²³ ou 4.959 domicílios. (BELO HORIZONTE, 2015).

²³ Setor censitário é a unidade territorial criada para fins de controle cadastral de coleta, constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta. (BELO HORIZONTE, 2010. IBGE, Censo 2010).

Figura 6: Território de abrangência do CRAS Independência divididos por setores censitários. Censo 2010.



Fonte: BELO HORIZONTE, 2015. PBH. Informações Socioterritoriais CRAS Independência, 2015.

Para os profissionais do CRAS, o território do Independência é bastante heterogêneo, composto tanto por famílias de classe média como também por nichos de pobreza concentrados em vilas e becos. O coordenador do CRAS Independência destaca que à primeira vista pode se ter a impressão de que não é necessário ter um CRAS no território, contudo, na visão dele a existência do CRAS se justifica, principalmente, nesses lugares onde há situações relacionadas a extrema pobreza, violência social e tráfico de drogas.

Então a gente convive com famílias que têm boas condições de vida, boa qualidade de vida e famílias em situação de extrema pobreza que, convivem lado a lado. Aqui atrás, por exemplo, tem vilas e alguns becos onde moram um número considerável de famílias e aqui de frente para o CRAS, a gente tem casas de dois andares. (Glauber Viana, coordenador CRAS Independência. Entrevista realizada no CRAS Independência em 9 mar.2015).

A figura 7 ilustra as faixas de renda dos moradores do Independência, no território predomina famílias com renda domiciliar mensal *per capita* de até um salário mínimo (41%), e em seguida tem-se as famílias que recebem até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com 1.134 domicílios ou 31% da amostra (tabela 6). Ademais, 4% das famílias, em um total de 5.929, não possuem renda. Ainda que a renda não seja o único critério para se mensurar a pobreza, ela é um

indicador bastante relevante em relação ao número e proporção de famílias que dispõem de recursos financeiros insuficientes para suprir suas necessidades básicas.

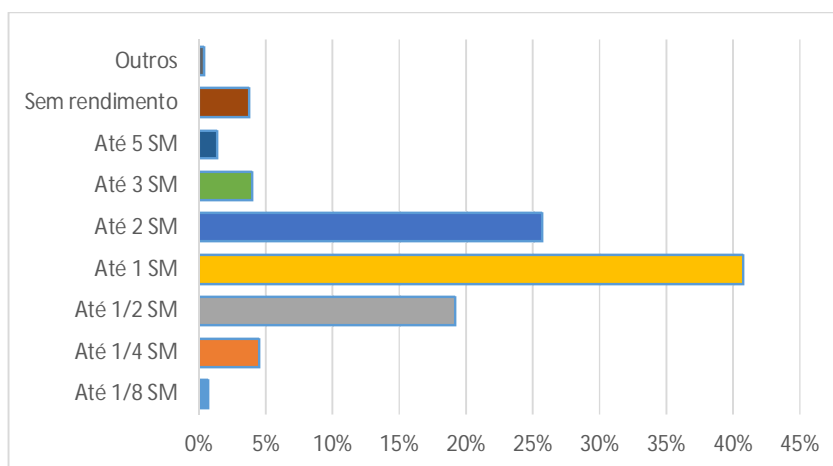
Tabela 6: Número de domicílios por faixa de renda domiciliar mensal per capita em salários mínimos (R\$ 510,00) – Independência, Belo Horizonte (MG), 2015.

Frequencia Renda Domiciliar per capita	Valor (per capita)	Faixas de Renda (per capita)	Porcentagem
40	Até 1/8 de salário mínimo	R\$ 63,75	1%
266	Até 1/4 salário mínimo	R\$ 127,50	4%
1.134	Até 1/2 salário mínimo	R\$ 255,00	19%
2.416	Até 1 salário mínimo	R\$ 510,00	41%
1.520	Até 2 salários mínimos	R\$ 1.020,00	26%
234	Até 3 salários mínimos	R\$ 1.530,00	4%
79	Até 5 salários mínimos	R\$ 2.550,00	1%
17	Até 10 salários mínimos	R\$ 5.100,00	0,3%
4	Acima de 10 salários mínimos	R\$ 5.100,01	0,1%
219	Sem rendimento		4%
5929			100%

Fonte: BRASIL, 2010. IBGE, Censo 2010.

BELO HORIZONTE, 2015. PBH/SMAAS. Gerencia de Informação, Monitoramento e Avaliação. Informações socioterritoriais CRAS Independência.

Gráfico 3: Percentual da renda domiciliar mensal per capita mensal – Censo 2010 – Independência.



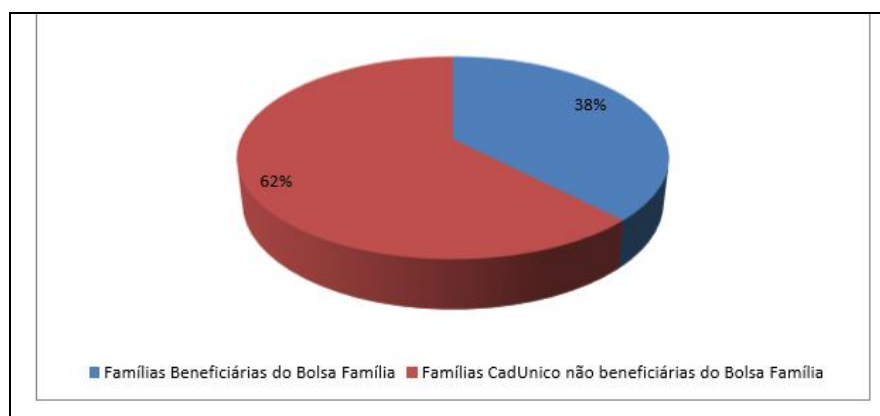
Fonte: BRASIL, 2010. IBGE, Censo 2010.

BELO HORIZONTE, 2015. PBH/SMAAS. Gerencia de Informação, Monitoramento e Avaliação. Informações socioterritoriais CRAS Independência.

*A categoria “outros” refere-se a famílias com renda domiciliar per capita acima de 5 salários mínimos.

A figura 7 aponta um percentual elevado de famílias com perfil CadÚnico²⁴, visto a desproporção entre demanda e cobertura, uma vez que do total de famílias cadastradas no CadÚnico, apenas 38% são beneficiárias do Programa Bolsa Família. A maior parte das famílias que respondem ao CadÚnico vivenciam situações de pobreza resultantes do acesso precário a serviços e políticas mercado de trabalho, número elevado de filhos em idade escolar, condições precárias de habitabilidade como também situações de riscos sociais. Dessa forma, o público prioritário do CRAS passa a ser constituído, principalmente, por famílias com esse perfil, o que na prática significa um volume maior de famílias vivenciando situações mais complexas de vulnerabilidades e muitas vezes associados à violação de direitos (Técnica CRAS Independência, entrevista realizada em 18 mar.2015).

Figura 7: Percentual das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família pelo total de famílias cadastradas no CadÚnico – CRAS Independência



Fonte: BELO HORIZONTE, 2015. PBH/SMAAS. Gerencia de Informação, Monitoramento e Avaliação. Informações socioterritoriais CRAS Independência. CadÚnico DEZ/2013.

Segundo o relatório de Informações Socioterritoriais (PBH), consta nos registros do CRAS Independência 3.058 famílias cadastradas e conforme o Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015b) há 4.416 famílias socialmente vulneráveis em todo o território de abrangência deste CRAS. Quando indagados sobre as seis principais vulnerabilidades no Independência em um universo de 23 casos, a equipe técnica do CRAS enfatizou situações distintas, que abrangem problemas diversos relacionados a jovens em risco social, exploração e/ou abuso sexual de crianças e adolescentes, situações de negligência contra idosos; moradias precárias, violência

²⁴ O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até ½ salário mínimo per capita ou renda mensal total de até três salários mínimos. Este instrumento possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos e também dados de cada um dos componentes da família. Fonte: MDS. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Data de acesso: 22. Nov. 2015

doméstica, uso e abuso de drogas ou envolvimento com tráfico de drogas. Esses dados indicam à prevalência das situações de violação de direitos e riscos sociais dentre os moradores do Independência. De acordo com a equipe técnica do CRAS Independência, em um período de dez anos, houve alterações na dinâmica e perfil das vulnerabilidades, dado que as situações mais recorrentes estavam bastante vinculadas à extrema pobreza e à violência doméstica e, atualmente, predominam, situações de violação de direitos e violência social:

Faz 10 anos que eu estou aqui. Aí eu dividiria o CRAS Independência em dois momentos: os primeiros cinco anos e os últimos cinco anos. Aí quando eu cheguei no CRAS, a falta de acesso a renda e a violência doméstica eram situações que se apresentavam demais nos atendimentos, nas atividades coletivas; a questão do deficiente e do idoso e da falta de acesso aos serviços. E nesses últimos cinco anos, o que a gente tem vivido muito é a questão da violência social, então aumento do tráfico de drogas, muitas questões relacionadas à violação de direitos, por exemplo abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, coisa que muito não aparecia, aí passou a aparecer. A questão do trabalho também no primeiro momento era uma situação complicada e hoje continua sendo. Mas, hoje o que a gente consegue ver é que as famílias mudaram de perfil, de uma questão de pobreza que não tinha acesso a comida, para uma situação de risco social, de violação de direitos. (Equipe Técnica CRAS Independência, Pesquisa de campo realizada no CRAS Independência em 18 mar.2015).

Essas alterações nos padrões das vulnerabilidades decorrem também da infraestrutura social precária do território, afirmação ressaltada pela equipe técnica do CRAS. Os técnicos enfatizam a ausência de equipamentos públicos e de entidades não governamentais relacionados à cultura, esporte, qualificação profissional, atendimento ao usuário de drogas. Entende-se como infraestrutura social o conjunto de serviços existentes (saúde, educação, habitação, assistência social, etc.), bem como a organização social da própria comunidade - associações comunitárias, redes de amizades. (BRONZO, 2005 apud RICHARDSON; MUMFORD, 2002). Nessa perspectiva:

Infraestrutura social, entendida ao mesmo tempo como rede de serviços e como organização social, pode ser útil para analisar estratégias de inclusão desenvolvidas em contextos urbanos, nos quais a degradação de áreas ou a localização de populações nas periferias urbanas manifesta a distribuição espacial da pobreza e da exclusão. A infraestrutura formal (serviços e instalações), combina-se com a organização social (valores, normas, controle social, densidade associativa) para a produção de uma infraestrutura social que pode ser potencializadora ou atuar como barreira para os processos de superação da pobreza. (BRONZO; MENDES; REZENDE, 2015, p.14)

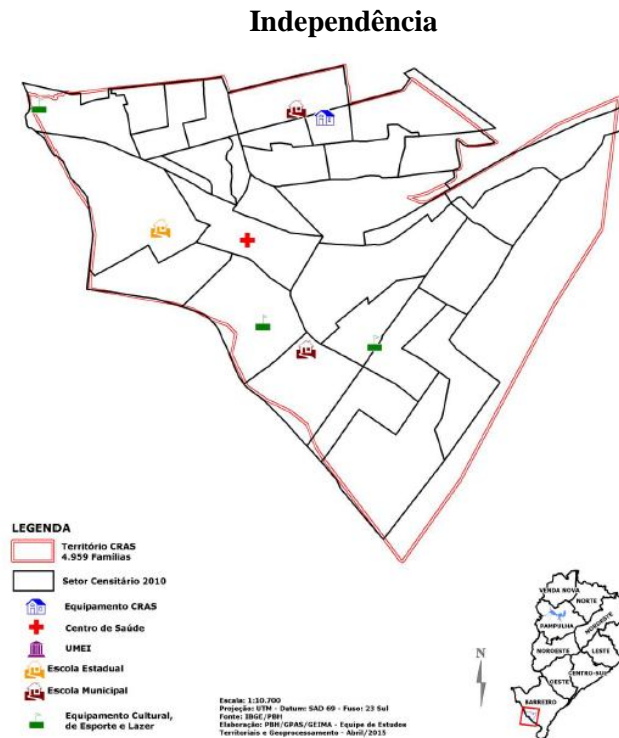
Figura 8: Infraestrutura social, segundo Richardson e Mumford, 2002.



Fonte: Bronzo; Mendes; Rezende, 2015, p.14.

A existência de uma infraestrutura precária pode contribuir para uma menor dotação de ativos e capacidades de resposta dos indivíduos diante das situações de pobreza e riscos sociais. A rede de serviços do território do Independência é bastante deficitária conforme relatos dos profissionais (figura 9), resultado que incide, fortemente, nas demandas e queixas dos usuários.

Figura 9 Localização dos serviços de cultura, educação, esporte, lazer e saúde – CRAS



Fonte BELO HORIZONTE, 2015. PBH/SMAAS. Gerencia de Informação, Monitoramento e Avaliação. Informações socioterritoriais CRAS Independência.

Como se pode visualizar, a rede limita-se apenas a duas escolas municipais, uma escola estadual, dois centros de saúde, uma UMEI e o CESCAM (Centro de Socialização Caminhar)²⁵. E no interior desses serviços há graves lacunas no que se refere, por exemplo, a ausência de psiquiatras nos centros de saúde, fator que inviabiliza o atendimento de muitos pacientes com sofrimento mental, cujas condições de pobreza e vulnerabilidades tendem a aumentar o número de casos e dificultar o seu tratamento. *“Aqui no Independência a gente tem uma questão de saúde mental que é complicadíssima, tem muitos casos de pacientes com sofrimento mental e não tem um psiquiatra no centro de saúde, isso dificulta demais.”* (Técnica CRAS Independência, entrevista realizada em 18 mar.2015).

²⁵ Escola Municipal Cônego Siqueira, Escola Municipal Jonas Barcelos, Córrea, Centro de Saúde Independência, Centro de Saúde Mangueira (que não está no território de abrangência do CRAS Independência mas atende famílias que residem no território. Da mesma forma a UMEI, somente uma está situada no território e a outra está no território do CRAS Petrópolis, mas que também atende as crianças do Independência.

Nisso a gente emperra, porque a usuária precisa de um tratamento psiquiátrico e a técnica verificou isso no atendimento. Contudo para **que consigamos dar continuidade nas intervenções da assistência social**, torna-se imprescindível que ela seja atendida no posto de saúde, o filho dela seja acolhido pela educação. Portanto, se a gente não tem essa rede de retaguarda, nós não temos para onde encaminhar. Aí essa questão da retaguarda é o principal dificultador, porque precisa das coisas e é tudo para ontem, é do atendimento, é daquela consulta especializada. (Assistentes Sociais CRAS Independência, entrevista realizada no CRAS Independência em 16 de jun. 2015).

Com relação à educação infantil, o número de vagas das UMEI e das creches conveniadas da PBH são insuficientes para atender a toda demanda do território, portanto há muitas crianças de 0 a 6 anos fora da educação infantil, característica que dificulta o acesso das mães ao mercado de trabalho ou se observa os filhos mais velhos cuidando dos irmãos menores.

É ressaltado também pelos técnicos do CRAS, a inexistência de serviços e espaços voltados para o público adolescente e jovem. Deste modo, como prevenir situações de riscos se a grande maioria dos jovens do território não tem acesso a uma rede eficiente de proteção social, à arte/cultura, aos esportes, cursos de qualificação profissional, dentre outros?²⁶ Verifica-se também a falta de espaços de socialização, lazer, prática de esportes e a única praça do Independência (Praça Girimum) foi apropriada pelo tráfico de drogas. Outra questão relatada refere-se ao receio dos moradores do Independência ao transitarem em outros territórios devido, geralmente por conflitos alusivos ao tráfico de drogas. Assim, conforme colocado pelos técnicos do CRAS Independência:

É um bairro com muitos jovens e não há oferta de nada. O que tem de atrativo? Tinha um funk aqui que ficou conhecido como o funk da rua C que está associado ao tráfico de drogas. Aí a gente se pergunta qual outro espaço eles tinham? Portanto, é injusto a gente colocar a carga toda neles! **É uma questão de escolha. Será? Ela escolheu essa dentre quais opções?** Eu não acho que é só escolha. Eu acho que a carência de muita coisa influencia. (Técnicos CRAS Independência, entrevista realizada em 16 de jun. 2015, grifo nosso).

Oficina de Esportes até tem mas é lá no CRAS Petrópolis, aí tem a questão de transitar dentro do território, os que moram aqui ficam receosos, ficam com medo, principalmente entre os adolescentes. Então, para mim a ausência de infraestrutura é bem complicada. A gente não tem uma rede de retaguarda. (Técnicos CRAS Independência, entrevista realizada em 16 de jun. 2015).

Com base nessas afirmações, a precariedade da rede de serviços impacta, sobremaneira, na atuação da política de assistência social, visto que as intervenções socioassistenciais necessitam, em muitos casos, da atuação de outros serviços, políticas e iniciativas. Logo, o

²⁶ Ressalta-se a presença do Trabalho Jovem Aprendiz como um importante parceiro do CRAS no encaminhamento de jovens de 15 a 22 anos ao mercado de trabalho formal. Porém, os assistentes sociais do CRAS destacam que esse programa atende uma parcela pequena do número de jovens do território e o perfil é destinado somente a adolescentes e jovens estudantes da rede pública, com bom rendimento escolar e bom comportamento. Assim, adolescentes e jovens evadidos da escola, em situação de risco social, usuário de drogas ficam de fora do “radar” da rede pública e não governamental e mercado de trabalho.

déficit na rede de serviços pode desencadear em limitações da assistência, como também de forma contrária, a oferta precária dos serviços socioassistenciais contribui em limitações das outras políticas setoriais.

No que se refere à organização social do território é citado pelos profissionais do CRAS Independência a presença de poucas lideranças e da reduzida atuação da associação de bairro. Tais características demonstram dificuldades de mobilização e reivindicação dos moradores na busca de melhorias das condições de vida. São, segundo o coordenador do CRAS, ações bastante pontuais. O entrevistado também destacou o papel das Igrejas na mobilização de campanhas e atividades, como também na cessão de espaços para realização de eventos.

Essas características sinalizam desafios para o CRAS Independência no fomento à participação social e no fortalecimento de vínculos comunitários de seus moradores. A gestão territorial prevista pela legislação da assistência social tem como pressuposto à articulação do CRAS para com a rede socioassistencial da proteção social básica, a articulação entre as políticas setoriais e a articulação com a organização social do território. Esses vários níveis de articulações e conexões dependem de uma relação de mão-dupla e de reciprocidade entre os atores sociais. Nesse sentido, o coordenador do CRAS salienta que por mais que o equipamento de proteção social básica exerça esse papel de fomentar práticas de mobilização social, as entidades e lideranças do território também precisam se reportar ao CRAS na busca de parcerias e resolução de demandas.

Pensando na infraestrutura social precária do território, há fortes indícios das dificuldades enfrentadas pelo CRAS e pelas outras políticas e serviços no atendimento das necessidades sociais de seus moradores e na redução de suas vulnerabilidades. Na próxima seção serão apresentados os dados referentes aos atendimentos, acompanhamentos, atividades coletivas, em torno do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos executados no CRAS Independência.

3.3 Centro de Referência de Assistência Social Independência

O CRAS Independência funciona em uma casa adaptada, uma edificação antiga que não comporta as demandas necessárias à execução da proteção social básica no território. Ao adentrar no CRAS observa-se uma sala central onde funciona a recepção, composta por cadeiras, uma mesa onde a recepcionista processa as solicitações de atendimento e dois grandes murais de avisos com informações sobre cursos de qualificação, vagas para emprego, frases motivacionais, programação de palestras, encontros e oficinas. Nas laterais há a sala de

coordenação, uma sala pequena com uma estante de livros e dois computadores; do lado esquerdo há as duas salinhas de atendimento, espaços muito pequenos, sem ventilação e com pouca privacidade (o que se fala em uma sala dá para se ouvir na outra), fator que compromete a qualidade do atendimento prestado.

Ninguém merece trabalhar em uma sala onde o usuário que está do outro lado escuta você falando. Isso é muito ruim mesmo, dependendo do que a pessoa está falando do outro lado, a gente puxa o assunto, aumenta o tom da voz. E se a pessoa está me dizendo uma coisa delicada, ela começa a cochichar para que o outro não escute. Então, o não preparar o espaço do CRAS de acordo com o que é previsto que é garantir o sigilo, atrapalha muito. (Técnicos CRAS Independência, trabalho de campo realizado em 16 jun. 2015).

Ao fundo há a sala dos técnicos, composta por três computadores, uma impressora e uma mesa redonda, local de planejamento das atividades; no interior da casa há uma copa, um banheiro e uma espécie de garagem forrada com uma telha de amianto onde faz muito calor e é o único espaço para a oferta das atividades coletivas, oficinas, brinquedoteca. É uma infraestrutura deficitária, característica que impacta diretamente nas condições de trabalho e, conseqüentemente na execução, resultados e potencialidades do CRAS.

A estrutura que a gente trabalha é a mesma há 13 anos, sendo que no início da implantação do BH Cidadania estavam referenciadas 700 famílias, o projeto piloto era de, aproximadamente, 4 quarteirões e hoje são mais de 6 mil famílias. Então isso impacta na qualidade do atendimento e na cobertura, porque se nós tivéssemos a possibilidade de ofertar atividades de esporte, de cultura, etc. teríamos muito mais acesso às famílias. (Coordenador CRAS Independência, trabalho de campo realizado em 09 mar. 2015).

Conforme discutido anteriormente, no município de Belo Horizonte os CRAS deveriam estar articulados com as outras políticas sociais e urbanas (educação, saúde, esporte, inclusão digital, cultura), por meio do Programa BH Cidadania. Entretanto, o CRAS Independência ainda não está situado no interior do equipamento BH Cidadania, funcionando com a estrutura do antigo NAF (Núcleo de Apoio à Família), mas com os princípios e formas de gestão do BH Cidadania, embora não possua os recursos, materialidade e infraestrutura deste espaço. Desse modo, os usuários atendidos pelo CRAS Independência não têm as mesmas oportunidades e acessos em se comparando com os usuários, por exemplo do CRAS Petrópolis (próximo ao CRAS Independência) que dispõem de toda infraestrutura para inserção em oficinas de esporte, cultura, saúde, inclusão digital. Adiciona-se também o fato, dos moradores do Independência terem receio em transitar no território do CRAS Petrópolis, tendo em vista os conflitos relacionados ao tráfico de drogas.

No que diz respeito aos recursos humanos, o CRAS Independência contava em 2015, com 7 profissionais (1 coordenador, 2 assistentes sociais, 1 psicóloga, 1 assistente

administrativa, 1 recepcionista e 1 estagiário) e, segundo a equipe técnica o número de profissionais é insuficiente em relação a quantidade de demandas dos usuários da proteção social básica. Em 2013, de acordo com o Relatório de Gestão foram processadas pela recepção do CRAS Independência 3.349 demandas, ou seja, solicitações realizadas pelas famílias do território referentes não somente aos serviços e atividades do CRAS, mas também demandas de outras políticas e serviços. Segundo registros do CRAS, após as solicitações da assistência social (atendimentos e atividades coletivas), o acesso ao trabalho e a defesa de direitos aparecem como as principais demandas (tabela 7).

Conforme informações do CRAS Independência, durante todo o ano de 2013 foram realizados 2.207 atendimentos técnicos, montante que representa uma média de, 183 atendimentos por mês e 3,05 por dia para cada técnico. Antes das famílias serem atendidas pelos profissionais, a recepção faz uma triagem das solicitações apresentadas logo, se nota que as demandas apresentadas na recepção são maiores que o número de atendimentos, pois são solicitações que extrapolam o atendimento técnico particularizado, já que dizem respeito a todas as atividades realizadas no interior do CRAS, inclusive os encaminhamentos realizados.

Tabela 7: Principais demandas apresentadas na recepção do CRAS Independência 2013

Demandas	Quantidade total de demandas	Percentual
Assistência Social	3.205	78%
Trabalho	390	9%
Defesa de Direitos	171	4%
Educação	119	3%
Esporte e Lazer	66	2%
Previdência Social	52	1%
Habitação	45	1%
Outras demandas	33	1%
Saúde	31	1%
Cultura	4	0,1%
Conselho Tutelar	1	0,02%
Total	4.117	100%

Fonte: BELO HORIZONTE, 2013. Relatório de Gestão CRAS Independência.

Verifica-se que 78% (3.205) das demandas apresentadas na recepção (tabela 7) se referem às demandas da assistência social, as quais ganham centralidade o PAIF e a concessão de benefícios eventuais. A concessão de benefícios eventuais aparece como parte integrante e complementar ao trabalho do PAIF. De acordo com a definição do MDS, esses benefícios são suplementares e provisórios, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de morte,

nascimento, calamidade pública e situações de vulnerabilidade temporária. São ações importantes atinentes à promoção de cidadania e reconhecimento de fragilidades momentâneas. No CRAS Independência, a concessão de cestas básicas lidera os benefícios eventuais (44%), em seguida tem-se o acesso à documentação civil tais como RG, CPF e carteira de trabalho, com 39% das demandas (tabela 8).

Tabela 8: Concessão de Benefícios Eventuais – CRAS Independência, 2013.

Tipo de Benefício	Quantidade	%
Cesta Básica	425	44%
Documentação civil	380	39%
Fotografias	156	16%
Carteira de Idosos	8	1%
Declaração de Idosos	3	0,3%
Sepultamento gratuito	1	0,1%
Total	973	100%

Fonte: BELO HORIZONTE, 2013. Relatório de Gestão CRAS Independência.

Tendo em vista o papel do CRAS em fomentar ações que garantam o acesso das famílias à estrutura de oportunidades, se observa que parte das demandas processadas pelos técnicos no momento da acolhida e atendimentos se referem as outras políticas e serviços. O CRAS, nesse sentido, exerce a função de encaminhar tais demandas (solicitações) das famílias atendidas para outros serviços. Assim, do total dos encaminhamentos realizados, 32% ou 205 atendimentos tiveram como objetivo direcionar os usuários às vagas de emprego e/ou cursos de qualificação profissional. Em seguida há encaminhamentos para a rede pública de educação (11%) e, em terceiro lugar, tem-se a atualização dos dados do CadÚnico (tabela 9). Destacam-se ainda as demandas relacionadas ao acesso ao esporte/lazer, previdência social e habitação.

Tabela 9: Principais encaminhamentos do CRAS Independência, segundo dados da recepção, 2013

ENCAMINHAMENTOS		
Encaminhamentos realizados	Quantidade	%
Trabalho	205	32%
Educação	70	11%
Atualização no CadÚnico	54	8%
Cultura	50	8%
Defesa de Direitos	40	6%
Inclusão no CadÚnico	38	6%
Outros encaminhamentos	38	6%
Esporte e Lazer	35	5%
Habitação	34	5%
Saúde	25	4%
Conselho Tutelar	17	3%
Previdência Social	10	2%
Inclusão no Benefício de Prestação Continuada - BPC	9	1%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV	9	1%
Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS	8	1%
Proteção Social Especial - Alta Complexidade	0	
Total	642	100%

Fonte: BELO HORIZONTE, 2013. Relatório de Gestão CRAS Independência.

As atividades coletivas se configuram como importantes instrumentos na prevenção e enfrentamento de vulnerabilidades. O Chá de Mulheres, atividade mobilizadora presente no CRAS Independência desde 2002, o grupo socioeducativo “Acordes em Família”, as rodas de conversa, palestras e oficinas realizadas ganham centralidade na execução da proteção social básica no território. Em 2013, os encontros do Chá de Mulheres tiveram como principais temas: os direitos das mulheres, o uso abusivo de álcool e outras drogas, relações familiares, adolescente e conselho tutelar, saúde física e mental da mulher. Ao todo foram realizados nove encontros que contaram com a participação de 224 pessoas e uma média de 24 participantes por encontro (Belo Horizonte, Relatório de Gestão CRAS Independência, 2013).

O grupo socioeducativo *Acordes em Famílias* possui como principais destinatários os beneficiários do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades da educação. É um espaço que, além da abertura de recursos²⁷, possibilita também a discussão de

²⁷ O CRAS é responsável pelo acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, pela realização de recursos para que as famílias nessas situações não percam o benefício e pelo encaminhamento para inclusão no CadÚnico. O recurso tem por objetivo registrar, avaliar e corrigir possíveis erros na aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades (www.mds.gov.br/bolsafamilia). Aplica-se também no caso de famílias que possuem justificativas para o descumprimento (por exemplo, infrequência escolar dos filhos), mas que devido às situações de pobreza e riscos sociais não podem ficar sem o benefício.

temas e a troca de experiências entre os participantes. Em 2013, os temas discutidos foram: 'Direitos e deveres das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família', 'Adolescência', 'Educação Alimentar', 'Educação, Trabalho e Projeto de Vida'. Ao todo foram efetuados cinco encontros, com 67 pessoas ao todo e uma média de 13,4 pessoas por encontro. Além desses grupos o CRAS Independência também promoveu oficinas voltadas para o público jovem, idosos, mulheres, pessoas portadoras de deficiência; reuniões comunitárias com lideranças, campanhas e promoção de eventos comunitários: 'Arraial da Paz' e 'Festa da Família' (Belo Horizonte, Relatório de Gestão CRAS Independência, 2013).

As atividades coletivas lidam com várias frentes de trabalho, abrangendo desde temas relacionados à violação de direitos (abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes), riscos sociais (uso de drogas, violência social), vulnerabilidades decorrentes dos ciclos de vida (crianças, adolescentes, idosos), empregabilidade, defesa de direitos até aspectos psicossociais - vinculados a processos de autoestima, protagonismo e empoderamento. Trata-se, portanto, de uma variedade de situações cotidianamente vivenciadas pelas famílias do território e, conseqüentemente, demandadas nos serviços ofertados pelo CRAS e nas outras políticas setoriais. Nesse sentido, as atividades coletivas aparecem como um mecanismo capaz de externar demandas compartilhadas e trabalhá-las de forma coletiva. (Belo Horizonte, Relatório de Gestão CRAS Independência, 2013).

Segundo relatos dos profissionais do CRAS Independência, predomina-se a presença do sexo feminino nas atividades coletivas. Essa afirmação também pode ser verificada, por meio do Censo SUAS 2014, o qual informa que dos 49 participantes regulares dos grupos do PAIF no CRAS Independência, 82% é composto por mulheres (40). (BRASIL, 2015b). Dada a importância dos espaços de convivência no interior do CRAS, esse assunto será retomado no próximo capítulo, visto a relação entre atividades coletivas e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Além desse conjunto de ações particularizadas e coletivas do PAIF, há também o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Esse serviço tem por objetivos fomentar a troca de experiências e desenvolvimento de potencialidades, por meio da formação de grupos organizados segundo os ciclos de vida – crianças até 6 anos, crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, jovens de 15 a 17 anos e idosos. No entanto, o SCFV no território do CRAS Independência só contempla atividades destinadas às crianças e idosos. Em relação às crianças até seis anos de idade, as atividades são desenvolvidas na *Casa do Brincar*, imóvel anexo ao CRAS Independência. As ações têm como perspectiva o brincar, as brincadeiras, o cuidado e o afeto. Tem-se por finalidade fomentar a oportunidade para que o familiar brinque com seu

filho, a promoção de discussões sobre relacionamento familiar, nutrição, afeto, autoridade, dentre outros tópicos. Já as atividades para idosos são realizadas no interior do CRAS, é um grupo de convivência com encontros periódicos, por meio de discussões de temas, promoção de oficinas e realização de passeios.

Tabela 10: Frequência de participantes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) segundo faixas-etárias - CRAS Independência, 2014

Crianças 0 a 6 anos	Crianças/adolescentes 7 a 14 anos	Adolescentes/jovens 15 a 17 anos	Idosos
556	0	0	635

Fonte: BRASIL, 2014. MDS/Registro Mensal de Atendimentos, CRAS Independência

As atividades destinadas às crianças e aos idosos estão referenciadas ao CRAS Independência, a partir da realização de reuniões conjuntas e periódicas de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, tendo em vista a importância do SCFV no fomento à socialização e, conseqüentemente, no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destaca-se a ausência de atividades voltadas para a juventude, fato que demonstra a dificuldade do poder público em atrair essas faixas etárias, característica que contribui para a maior incidência de situações de riscos sociais envolvendo adolescentes e jovens.

A próxima seção será destinada a apresentação dos dados referentes ao Programa Família Cidadã no âmbito do CRAS Independência no ano de 2011. O objetivo é apresentar as principais características das 23 famílias acompanhadas, por meio da análise dos Planos de Ação Familiar (PAF), instrumento de intervenção e monitoramento das famílias em situação de vulnerabilidade extrema. Trata-se de uma pequena amostra das especificidades dos usuários do CRAS e dos seus respectivos desafios.

3.4 O acompanhamento familiar do CRAS Independência através do Programa Família Cidadã

Em conformidade com o segundo capítulo desta dissertação, o acompanhamento familiar consiste em um trabalho mais sistemático, desenvolvido de forma continuada e com compromissos compartilhados entre técnico e família com vistas a superação gradativa de vulnerabilidades. (MDS, 2012b). Destina-se a famílias que vivenciam vulnerabilidades extremas, geralmente associadas a riscos sociais, sendo necessárias um acompanhamento mais próximo da equipe técnica do CRAS. (BRASIL, 2012b. MDS). O principal instrumento de

intervenção e de análise dessa modalidade é o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), no qual o técnico de referência registra todo o processo de planejamento, desenvolvimento e avaliação de cada grupo familiar.

Não obstante, devido as questões de infraestrutura precária e o número reduzido de profissionais, o volume de famílias acompanhadas no CRAS Independência é pequeno, em relação a quantidade de famílias que necessitariam desse tipo de acompanhamento. (Coordenador CRAS Independência, entrevista realizada em 09 mar. 2015). A dificuldade em efetivá-lo consiste, segundo os profissionais do CRAS, no elevado volume de casos oriundos da demanda espontânea e das tarefas burocráticas que comprometem o planejamento e execução em torno dessa modalidade. A identificação das principais características das famílias acompanhadas e a análise dos tipos de intervenções realizadas ocorreram através dos Planos de Ação Familiar (PAF). O formato do PAF se assemelha ao modelo de acompanhamento preconizado pelo MDS, a principal diferença consiste na participação das outras políticas sociais no processo de acompanhamento.

Foram examinados 23 Planos de Ação Familiar (PAF)²⁸ do “Programa Família Cidadã – Cidade Solidária”. Essas famílias foram inseridas no programa de governo da PBH devido as suas situações extremas de vulnerabilidades, cujos processos de enfrentamento dependeriam não só da atuação da assistência social, mas também das políticas e serviços da saúde, educação, habitação, geração de trabalho e renda, cultura, entre outros. Há dezoito critérios de seleção para que as famílias, caso tenham interesse, passem a integrar ao programa. (MOURÃO, 2011).

Quadro 7: Critérios de seleção Programa Família Cidadã

(Continua)

Eixos Temáticos	Situações / Vulnerabilidades
Programas de Transferência de Renda	- Família beneficiária do Programa Bolsa Família; - Família beneficiária do Benefício de Prestação Continuada (BPC – idosos e portadores de deficiência); - Família em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família
Saúde	- Família com histórico de morte em crianças menores de 5 anos; - Família com criança prematura ou com baixo peso ao nascer; - Crianças com vacinas atrasadas e/ou sem acompanhamento preconizado;

²⁸ Como se trata de dados sigilosos, os PAFs foram consultados no CRAS Independência e, portanto, as famílias não serão identificadas.

(Continuação)

	<ul style="list-style-type: none"> - Mãe e gestante adolescente; - Criança/adolescente com histórico de internação frequente; - Família com pessoa com deficiência grave (níveis 3 e 4); - Família com criança portadora de distúrbio nutricional grave (anemia, desnutrição, obesidade, entre outros); - Família com criança e adolescente gravemente enfermo (câncer, renal crônico, entre outros) - Idoso dependente
Exposição a riscos e violação de direitos	<ul style="list-style-type: none"> - Família com criança em situação de trabalho infantil; - Famílias com violação de direitos com foco na criança e adolescente; - Drogadição na família
Educação	<ul style="list-style-type: none"> - Família com criança e adolescente fora da escola; Família com criança e adolescente matriculada, mas infrequente; - Família com mães com menos de 4 anos de escolaridade

Fonte: Mourão, 2011, p.181.

O CRAS aparece como ator central no interior do Programa Família Cidadã, visto que este é responsável em monitorar o PAF durante o período em que a família é acompanhada, dois anos em média. O primeiro passo do acompanhamento familiar consiste, segundo a equipe técnica do CRAS Independência, no conhecimento mais aprofundado possível das possibilidades, potencialidades e vulnerabilidades de cada membro familiar. Em seguida é construído um Plano realizado “*junto, com e para*” a família, para que os envolvidos tenham pleno conhecimento das metas a serem alcançadas.

Não adianta eu fazer um plano lindo e maravilhoso e colocar na mão dela: “- *Agora faz isso!* ” É uma construção conjunta! Os atendimentos são periódicos, a fim de cumprir o que é proposto em relação aos dois lados – o CRAS e a família. O técnico fala: olha, a gente vai fazer esse e esse contato para resolver isso, eu enquanto técnico tenho que fazer esse movimento e se de alguma forma aquilo que eu propus não deu certo, ela tem que ser comunicada e tem que ser uma relação de confiança para dar certo. (Assistentes sociais CRAS Independência, entrevista realizada em 16 de jun. 2015).

No caso do acompanhamento, cada ação planejada pelo CRAS corresponde a alguma aquisição que se pretende alcançar em relação às especificidades de cada integrante da família.

Ao examinarmos o desenho e as informações contidas no Plano de Ação Familiar (PAF) de 2011 visualizamos a seguinte estrutura: **membro familiar – vulnerabilidades – potencialidades – ações – prazo – monitoramento**. Não há a categoria efeitos ou avaliação de resultados, o que demonstra as dificuldades em traduzir em termos operacionais os efeitos dos serviços socioassistenciais, como também pode indicar a falta de atenção com aspectos relacionados à avaliação.

Com base nesse material, verifica-se a presença de determinados perfis, características semelhantes alusivas às condições sociais - vulnerabilidades, riscos sociais, subjetividades e comportamentos das famílias. Para tanto, tem-se de um lado as especificidades do público-alvo, o destinatário final do programa e, de forma, correlata, o conjunto de ações orientados para atender a este público em particular. Trata-se de um modelo adaptativo, da prestação de serviços calcadas no contexto local e intrafamiliar, no qual ganha centralidade a discricionariedade dos implementadores que interpretam as necessidades dos usuários da política e propõem intervenções condizentes com a realidade a qual se pretende modificar.

Serão apresentados, em seguida, algumas características das famílias acompanhadas pelo PAF em 2011, no que tange a sua composição familiar, formas de relacionamento, situações de vulnerabilidades vivenciadas, riscos sociais, potencialidades e interesses. O objetivo é examinar as principais peculiaridades dessas 23 famílias, por meio dos seus respectivos Planos de Ação Familiar – PAF e a leitura que os profissionais do CRAS Independência e das outras políticas possuem acerca desse público.

O primeiro elemento observado nos PAFs refere-se à composição familiar. Dentre as famílias analisadas percebemos a presença de famílias com número elevado de integrantes, visto que 43% das famílias têm acima de sete membros que residem na mesma casa (tabela 11). Com relação à configuração familiar, predominam famílias compostas por mães, pais e filhos (52%) e em seguida, famílias monoparentais femininas, com 30% dos casos (tabela 11). Contudo, de acordo com as informações do PAF reitera-se que mesmo na primeira situação, ou seja, quando há a presença da figura masculina no papel de companheiro e pai, ainda assim, as mulheres são as principais referências familiares.

Tabela 11: Tamanho e configuração familiar – Plano de Ação Familiar – PAF, 2011.

Tamanho da família	Quantidade de famílias	Porcentagem
1 a 4 membros	4	17%
5 a 7 membros	9	39%
Acima de 7 membros	10	43%
Total	23	100%
Configuração familiar		
Monoparental feminina	7	30%
Mãe, pai e filhos	12	52%
Mãe, pai, filhos e netos	4	17%
Total	23	100%

Fonte: BELO HORIZONTE, 2011.

Elaboração própria a partir de Plano de Acompanhamento Familiar – CRAS Independência.

No que se refere às faixas-etárias dos dependentes das famílias acompanhadas pelo Família Cidadã, prevalecem crianças de 7 a 12 anos (36%) e, em seguida adolescentes de 13 a 15 anos (19%). A predominância desses grupos etários indica elevadas responsabilidades dos pais ou responsáveis no sustento financeiro e nas funções de proteção e educação dos filhos e netos (tabela 12). Acrescenta-se também a responsabilidade do Estado, por meio dos serviços e políticas no exercício da função protetiva e na garantia de acesso desse público a oportunidades educativas, de qualificação profissional, artística e de formação cidadã.

Tabela 12: Total de filhos e netos, segundo as faixas- etárias das 23 famílias acompanhadas pelo PAF. Referência: 2011.

Ciclos de vida	Quantidade de membros	Porcentagem
Até 6 anos	25	22%
7 a 12 anos	41	36%
13 a 15 anos	22	19%
16 a 18 anos	16	14%
Acima de 18	9	8%
Total	113*	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de Plano de Acompanhamento Familiar - CRAS Independência, 2011.

* Foram registrados o somatório de todos os membros das 23 famílias acompanhadas, considerando que em uma mesma família há membros computados em diferentes ciclos

A composição familiar, o número de membros e as suas respectivas faixas-etárias são elementos centrais para a compreensão das dinâmicas intrafamiliares, dos tipos de demandas e na construção de intervenções que atendam às especificidades de cada núcleo familiar. Deste modo, ao nos depararmos com uma família extensa e com um número elevado de filhos em

idade escolar presume-se as dificuldades dos pais, principalmente da mãe, em dar atenção e cuidar satisfatoriamente dos filhos. Observou-se nos Planos de Ação Familiar que é comum os irmãos mais velhos cuidarem dos menores e também situações em que as crianças e adolescentes ficam na rua enquanto os pais saem para trabalhar. Essa é uma questão de difícil equacionamento, pois, como visto, não há espaços de socialização e formação suficientes no território do CRAS que abarquem as necessidades desse público, fator que compromete e, muito a prevenção das situações de risco social.

No tocante às condições de trabalho e moradia, o cenário não é nada promissor. São, em sua grande maioria, famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família, com renda mensal per capita até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e que trabalham na informalidade, principalmente nas ocupações de diarista e pedreiro providas basicamente pela figura masculina, ao passo que dezoito famílias realizam biscates como principal meio de sustento familiar (tabela 13). Pode-se observar, inseguranças de sobrevivência resultantes dessas situações informais de trabalho que acometem a maior parte das famílias acompanhadas pelo Família Cidadã, visto as incertezas em não garantir recursos financeiros suficientes para as despesas familiares. O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) aparecem como fontes mais estáveis de renda.

Tabela 13: Principais fontes de renda das famílias acompanhadas pelo PAF, 2011.

Fontes de renda	Quantidade de famílias	Porcentagem
Trabalho formal	10	43%
Aposentadoria, pensões, auxílios doença	5	22%
Trabalho informal/biscates	18	78%
Programa Bolsa Família	23	100%
BPC	7	30%
Dona de casa (não realizam biscates e nem trabalham formalmente)	5	22%
Total de famílias consideradas	23	

Fonte: BELO HORIZONTE, 2011.

Elaboração própria a partir de Plano de Acompanhamento Familiar – CRAS Independência.

*Algumas famílias recebem Bolsa Família e BPC.

Vimos no capítulo 2 o papel do CRAS no encaminhamento das famílias às vagas de emprego e cursos de qualificação profissional. Algumas das intervenções realizadas objetivam à sensibilização, ou seja, de suscitar nas famílias o desejo pela busca por melhores oportunidades laborais. É indicado a partir dos planos de acompanhamento que as condições precárias de empregabilidade dos usuários não são decorrentes somente da falta de qualificação profissional ou no número de postos de trabalho insuficientes, mas ocorrem também devido a

valores e comportamentos que demandam além de encaminhamentos, intervenções em dimensões psicossociais e valorativas.

A relação entre dimensões objetivas e aspectos menos tangíveis também pode ser analisada com base nas características e formas de organização da residência familiar, uma vez que há uma estreita correspondência entre condições precárias de habitabilidade, de higiene e desorganização do espaço da casa. Tomando como referência o público contemplado pelo PAF, tem-se que das 23 famílias, quatorze possuem casa própria e dezoito residem em moradias instáveis - casas localizadas à beira do córrego, em áreas de risco com pouca ventilação, luminosidade e poucos cômodos (tabela 14). Nota-se que onze domicílios, segundo os profissionais do CRAS Independência, possuíam, em 2011, problemas quanto à limpeza da casa, ambientes extremamente desorganizados e acúmulo de lixo. Essa realidade parece denotar desmotivação e falta de zelo dos membros familiares para com a casa, o qual compromete, sobremaneira, o bem-estar dos indivíduos que compartilham um mesmo espaço. Além disso, seis famílias declararam residirem no mesmo lote de parentes, o que, por um lado, pode significar em um ponto de apoio e, por outro, ambiente de conflitos, queixas e vulnerabilidades.

Tabela 14: Características dos domicílios das famílias acompanhadas pelo PAF, CRAS Independência, 2011.

Características do domicílio	Quantidade de famílias	Porcentagem
Casa própria	14	61%
Casa cedida	7	30%
Casa Invadida	2	9%
Condições precárias de habitabilidade (risco construtivo, localizado à beira do córrego, etc.)	18	78%
Condições precárias de higiene, desorganização	11	48%
Família reside no mesmo lote que parentes	6	26%
Total de famílias consideradas	23	

Fonte: BELO HORIZONTE, 2011. Elaboração própria a partir de Plano de Acompanhamento Familiar – CRAS Independência.

Ao reconhecer as subjetividades e comportamentos decorrentes da precariedade das condições de habitabilidade, os profissionais do CRAS interveem através de atendimentos, oficinas de reflexão e visitas domiciliares com o objetivo de conscientizar as famílias quanto à organização do espaço familiar, a divisão de tarefas e a importância da higiene doméstica. São

questões privadas que entram no raio de atuação do poder público devido às dificuldades enfrentadas pelas famílias.

No interior dos vínculos familiares ocorrem o compartilhamento de valores, subjetividades e de capitais humano e cultural (MOSER, 2010). Na esfera educacional, essa afirmativa pode ser observada nos PAFs. Dentre as 23 famílias analisadas, 61% das referências familiares possuíam, em 2011, até 4 anos de escolaridade (tabela 15). Observou-se, neste caso, a relação entre reduzidos ativos educacionais dos pais e o baixo rendimento escolar dos filhos, visto que 43% dos dependentes apresentaram dificuldades de aprendizagem e 57% com problemas de infrequência escolar.

Tabela 15: Atributos educacionais das famílias acompanhadas pelo PAF, CRAS Independência, 2011.

Atributos educacionais	Quantidade de famílias	Porcentagem
Referência familiar com até 4 anos de escolaridade	14	61%
Filhos ou dependentes infrequentes na escola	13	57%
Filhos ou dependentes evadidos da escola	6	26%
Crianças de 0 a 6 anos fora da educação infantil	11	48%
Filhos ou dependentes com baixo rendimento escolar ou com dificuldades de aprendizagem	10	43%
Filhos ou dependentes com mau comportamento no ambiente escolar / não respeita regras	5	22%
Total de famílias consideradas	23	

Fonte: BELO HORIZONTE, 2011. Elaboração própria a partir de Plano de Acompanhamento Familiar – CRAS Independência.

Os dados do PAF revelaram também a quantidade de famílias com crianças até seis anos sem acesso à educação pré-primária, o qual pode estar associado ao reduzido número de vagas na rede pública como também a uma escassa valorização dos pais sobre a importância da educação infantil como meio de aprendizagem, socialização e como um direito. Além disso, onze famílias deram ênfase quanto à evasão escolar de crianças e adolescentes que por uma série de motivos sociais não encontraram na instituição escolar um caminho a ser trilhado. Nos prontuários também é relatado, por 22% das famílias, comportamento agressivo e hiperativo dos filhos, dificuldades de respeitarem as regras e se adequarem ao ambiente escolar.

A família apresentou demanda de acompanhamento mais intenso a partir de 2010, quando a referência passou a demandar orientações para lidar com o filho que tem tido comportamento agressivo e não cumpre com as atividades propostas em sala, a criança não fica dentro de sala de aula, não respeita as regras e sempre procura forma de provocar a atenção dos responsáveis na escola, “sobe em lugares altos, muros e árvores. (BELO HORIZONTE, 2011. Família SSF, PAF).

Nesse caso específico, a criança começou a piorar o comportamento após tentativa de suicídio e das dificuldades em lidar com a dependência química da referência familiar. É importante observar que a escola se configura como um espaço de socialização onde as vulnerabilidades aparecem de forma contundente, uma vez que as crianças e adolescentes externam na escola o sofrimento, as privações e dificuldades e, por consequência, a escola não consegue sozinha “segurar o rojão”. Os dados do PAF indicam a angústia das mães ao se depararem com o desinteresse dos filhos para com a oportunidade que os filhos têm e os pais não tiveram. A escola, segundo as mães, aparece como um ator central na possibilidade de os filhos terem uma vida melhor.

A referência disse que é muito difícil o cuidado com os filhos, porque ela trabalha, se esforça para educá-los, porém não tem nenhum retorno deles. “Eles falam para mim que não querem aprender, que não querem fazer nada, que querem só ficar dormindo. Já não sei mais o que eu faço, fico muito desanimada com essa situação”. (BELO HORIZONTE, 2011. CMM, PAF, CRAS Independência).

Diante desses relatos e observações feitas pelos profissionais do CRAS Independência nota-se também que essas famílias dispõem de poucos ativos para o efetivo reconhecimento da educação enquanto um valor e um objetivo a ser trabalhado. Como formas de intervenções tem-se, a articulação com a educação, por meio do encaminhamento dos adultos ao EJA (Educação Jovens e Adultos), do acesso às crianças à educação infantil, da inserção na Escola Integrada (no caso de escolas municipais), o acompanhamento do rendimento escolar e monitoramento da frequência. No âmbito do CRAS, as ações estão centradas no trabalho mais psicossocial, de sensibilizar os jovens e adultos quanto ao retorno aos estudos, de escutar de forma qualificada as dificuldades que as famílias têm em relação a vida escolar dos filhos; de demonstrar, por meio de oficinas de reflexão à importância em acompanhar os processos educacionais das crianças e adolescentes, incentivar a leitura e a busca por cursos de qualificação.

Nessa perspectiva, percebe-se que os serviços socioassistenciais operam em níveis sutis, mas que acabam por gerar efeitos. Eu me lembro de uma conversa com a psicóloga do CRAS Independência a respeito de um acompanhamento familiar em que ela colocava para a mãe sobre a necessidade de ter um despertador para que o filho pudesse chegar a tempo nas aulas e que reservasse um pequeno espaço da casa para que a criança fizesse o dever de casa. Após os

atendimentos, a mãe seguiu as orientações da psicóloga e o filho passou a ser mais frequente e a melhorar o seu desempenho escolar.

No que se refere aos laços familiares, verificou-se a presença de relacionamentos conflituosos e vínculos fragilizados resultantes das precárias condições de vida das famílias em questão. Das 23 famílias acompanhadas, onze informaram que o ambiente familiar é tumultuado. Os conflitos têm como principais elementos: a agressividade como forma de se relacionar; as dificuldades dos pais de exercerem autoridade, impor regras e limites; a não implicação do pai na educação, cuidado e proteção dos filhos; e o relacionamento conturbado entre marido e mulher que moram na mesma casa, mas encontram-se afetivamente separados.

Podemos agrupar esses vínculos em três grandes blocos. O primeiro diz respeito aos tipos de relacionamento entre o casal, de pais para com os filhos, dos filhos para com os pais, entre irmãos e entre parentes, caso residam no mesmo lote. Em seguida, temos a natureza desses vínculos, se é um relacionamento pautado pela agressividade, diálogo e/ou afeto. E por fim os resultados dos tipos de vínculos – dificuldade de exercer autoridade, violência doméstica e negligência. As especificações desse conjunto de relações indicariam na capacidade protetiva das famílias ou na maior exposição dos membros familiares a vulnerabilidades, violação de direitos e riscos sociais.

Os dados do PAF apontam a centralidade das mulheres nas dinâmicas familiares, essas são retratadas como sendo as principais referências, como agentes responsáveis tanto pelo provimento material, quanto pela educação, cuidado e proteção. Nesse aspecto, as mulheres tendem a se sentir sobrecarregadas e fragilizadas diante da carga de atribuições: *“Maria relata que se sente sobrecarregada com as questões familiares e pontua que além de ter que cuidar da casa e dos filhos é chamada para resolver os problemas de seus pais e irmãos.”* (BELO HORIZONTE, 2011. VBM, PAF, CRAS Independência). *“Nair é a referência familiar e assume o papel de mediadora do conflito entre pai e filhos além de assumir o cuidado com as crianças.”* (BELO HORIZONTE, 2011. MAS, PAF, CRAS Independência).

Foi observada também a presença de mães negligentes, que não dão conta de desempenhar determinadas tarefas domésticas e educacionais e acabam delegando essas funções aos filhos mais velhos ou outros parentes: *“Gracielle (filha de 16 anos) é quem assume minimamente os cuidados com os irmãos. A mesma afirma “que a mãe é muito passiva e não importa se as crianças comeram, se foram para a escola, se estão doentes ou se estão aprontando.”* (BELO HORIZONTE, 2011. CP, PAF, CRAS Independência). Em relação a essa mesma família o técnico de referência destaca que a *“mãe é negligente no cuidado com os filhos (educação e higiene), deixa as crianças sozinhas à noite, não se preocupa com a frequência*

escolar e quando é chamada a assumir suas responsabilidades mostra-se alheia e não responde às intervenções.” (BELO HORIZONTE, 2011. CP, PAF, CRAS Independência).

Em outro exemplo, a avó enfatiza a mesma situação do relacionamento da filha com as netas: *“Pontua que Shirley dorme até tarde e muitas vezes, coloca as crianças para executar as tarefas domésticas, quando as crianças se recusam sofrem violência.”* (BELO HORIZONTE, 2011. MAS, PAF, CRAS Independência). Ambos os episódios revelam as dificuldades das mães, como também de outros membros da família, em assumirem os papéis, funções e questões familiares.

Outra questão amplamente enfatizada pelas referências familiares, assim como pela equipe técnica do CRAS Independência, refere-se ao não envolvimento do companheiro ou pai nos assuntos familiares, tanto no que diz respeito a contribuição com as despesas familiares, quanto nos processos de educação e proteção. Conforme observado anteriormente, sete famílias declararam ser monoparentais femininas e das doze famílias compostas por mães, pais e filhos, oito ressaltaram que os homens não se interessavam pelas questões familiares.

A figura masculina é apresentada nos dados dos PAFs, assim como nos relatos dos profissionais do CRAS associada a situações de risco social, principalmente no que se refere ao alcoolismo e ao uso e abuso de drogas. *“Sobre seu companheiro, Maria José queixou-se novamente sobre a questão do alcoolismo, “tem dia que ele tá tranquilo em casa, mas quando ele sai para beber, volta para casa brigando com os filhos.”* (BELO HORIZONTE, 2011. EAS, PAF, CRAS Independência). *“Já falei com Nestor que quando estiver alcoolizado e drogado não entrará em casa pois fica muito alterado e agressivo.”* (BELO HORIZONTE, 2011. IPS, PAF, CRAS Independência).

No âmbito do relacionamento conjugal, percebe-se uma convivência conturbada, com muitas brigas e falta de diálogo. Além disso, há casos em que o marido reside na casa, mas não há mais vínculo afetivo e sexual entre ambos. *“Margot disse que Nestor não se implica. A usuária não deixa claro quanto ao seu relacionamento afetivo com o companheiro, alega que não o ama, mas justifica que tem 20 anos que vive e que é difícil separar, já o mandou embora de casa mas ele não vai.”* (BELO HORIZONTE, 2011. IPS, PAF, CRAS Independência).

Carolina tem baixa autoestima em função do relacionamento conflituoso que tem com o companheiro que lhe agride verbalmente com palavrões de baixo escalão, além disso, mostra-se sobrecarregada com relação a função protetiva dos filhos, por não ter ajuda do companheiro/ pai. (BELO HORIZONTE, 2011CAP, PAF, CRAS Independência).

No que se refere à natureza dos vínculos, foram mencionados nos Planos de Ação Familiar, muitas referências à agressividade como principal mecanismo de educação. Trata-se,

na maioria das vezes, de práticas reproduzidas socialmente, pois, geralmente, são pais que foram agredidos e que passaram também a se comportarem de forma semelhante em relação aos filhos e netos. A agressão psicológica, verbal e física parece denotar, nesses casos, uma dificuldade do familiar em lidar com os problemas associados à sua situação de pobreza e vulnerabilidade social. Nessa perspectiva, tem-se a ausência de capacidades e de ativos relacionais que fragilizam os vínculos e laços familiares.

Maíra “afirma que só consegue colocar limite nos filhos batendo e na hora da raiva ela acaba espancando”. Comportamento este repetido pelos filhos entre eles e com os colegas. Quando orientada a educar os filhos de forma respeitosa ela afirma que continuará batendo. Expôs a falta de diálogo e respeito entre os membros da família, principalmente referente a Magda que não conversa com filhos tendo sempre a agressividade como forma de educar e corrigi-los. (BELO HORIZONTE, 2011. MD, PAF, CRAS Independência, 2011).

A agressividade tem como pano de fundo a dificuldade dos pais em exercerem autoridade para com os filhos. Das 23 famílias, nove informaram terem dificuldade nesse campo. Essa questão se configura como uma vulnerabilidade no âmbito do menos tangível, mas que se materializa nas escolhas e caminhos traçados por adolescentes e jovens. Dessa forma, a dificuldade de exercer autoridade se adiciona a um território violento, com elevados índices de criminalidade associado ao tráfico de drogas, concomitantemente, a defasagem na rede de proteção social e de atividades voltadas para crianças e jovens. “*A referência alega que tem tido muita dificuldade com os filhos João e André que ficam nas ruas pela madrugada usando e vendendo drogas, preciso de ajuda disse ela, busco meus filhos coloco-os em casa e eles voltam novamente, é uma luta!*.” (BELO HORIZONTE, 2011. IPS, PAF, CRAS Independência).

Das 23 famílias acompanhadas pelo Plano de Ação Familiar, dez vivenciaram em 2011 situações de riscos e/ou violação de direitos, principalmente associados ao uso e/ou envolvimento com o tráfico de drogas. As dificuldades das famílias em exercerem autoridade também está ancorada nas lacunas da rede de proteção social que não consegue, via serviços públicos, proteger em sua integralidade indivíduos e famílias expostos a situações de riscos e privações.

Diante das especificidades dos vínculos familiares, os profissionais do CRAS Independência propuseram um conjunto de intervenções a partir das fragilidades e potencialidades observadas e apresentaram alguns resultados/efeitos dessas ações. Vale frisar que os efeitos citados se encontram no nível da observação e dos relatos, tendo em vista a ausência de instrumentos padronizados e sistematizados de mensuração de resultados (quadro 8).

Quadro 8: Síntese dos processos de intervenção e de efeitos no âmbito dos vínculos familiares - Plano de Ação Familiar, 2011.

Processos de intervenção	Percepções de efeitos
<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhar novas formas de cuidado com os filhos, potencializando principalmente a relação de afeto e autoridade para com os filhos; • Em atendimento técnico mensal implicar o pai na participação dos cuidados com os filhos; • Refletir sobre a importância que o casal tenha uma convivência respeitosa perante os filhos; • Participar da oficina de reflexão Cores da Vida com o intuito de trabalhar a convivência familiar e comunitária; • Atendimento técnico mensal com a referência para trabalhar o cuidado com os filhos, a higiene pessoal e domiciliar, a organização financeira da família; • Refletir sobre os papéis familiares, divisão de tarefas, normas; • Trabalhar em rodas de conversa questões do conflito familiar e fortalecimento de vínculos; 	<ul style="list-style-type: none"> • A referência relata que após a inserção na atividade coletiva notou muitas mudanças positivas no relacionamento familiar, inclusive citou que o companheiro mudou seu relacionamento com os filhos, agora ele está mais paciente para lidar com eles; • Percebemos (técnicos) que essas atividades contribuíram para o fortalecimento da afetividade com os filhos, sendo possível perceber a ampliação da capacidade protetiva.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2011. Elaboração própria a partir do Plano de Ação Familiar – CRAS Independência

Nesta seção foram apresentadas situações de privações, vínculos fragilizados e situações de risco social, os quais comprometem o bem-estar e o livre desenvolvimento das famílias acompanhadas pelo PAF. De fato, as situações de vulnerabilidades observadas produzem mal-estar, sentimentos de desesperança e na erosão da autoestima. No entanto, segundo relatos dos profissionais há indícios de aumento da autoestima, alterações nos processos de empoderamento e autonomia. Trata-se conforme pode ser examinado no quadro 9, de ativos menos tangíveis que incidem nas capacidades de respostas dos indivíduos e, por consequência, na melhoria das suas condições de vida (quadro 9).

Quadro 9: Síntese dos processos de intervenção e de efeitos no âmbito dos aspectos psicossociais - Plano de Ação Familiar, 2011.

Processos de intervenção	Percepções de efeitos
<ul style="list-style-type: none"> • Refletir com a usuária acerca da sua autoimagem • Trabalhar através de atendimentos a autoestima, autocuidado e protagonismo da usuária diante das questões familiares; • Trabalhar o sujeito sociocultural com suas histórias e projetos • Suscitar o retorno aos estudos 	<ul style="list-style-type: none"> • Percebemos que a usuária teve uma melhora na autoestima, está cuidando de sua imagem, resolveu cuidar do sorriso, está em tratamento odontológico. • A usuária embora ainda tenha questões de conflitos com o companheiro alcoolista, atualmente não foca nesse contexto consegue ter mais autonomia para conquistar e alcançar alguns desejos como ter uma casa melhor. • Maria nos atendimentos relatava das conquistas com muita alegria, num determinado dia trouxe os carnês e disse “olha é muito suado pagar essas parcelas, mas eu sou capaz antes eu não tinha essa coragem”. • Essa família está aparentemente tranquila em relação às fragilidades relativas ao início do acompanhamento a referência está mais fortalecida, pois, percebeu que tem potencialidades e consegue ser mais autônoma economicamente sem depender do companheiro.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2011

Elaboração própria a partir do Plano de Ação Familiar – CRAS Independência, 2011.

Em síntese, tendo em vista as especificidades e natureza das intervenções se observa a descrição de objetivos genéricos e, por consequência, da falta de clareza quanto aos resultados ou efeitos alcançados, especialmente, no que concerne as dimensões menos tangíveis. Nesse sentido, avaliar de que forma o atendimento ou acompanhamento familiar que propunha “trabalhar a autoestima” ou “refletir sobre o sujeito sociocultural com suas histórias e projetos” se configura como um grande desafio analítico e de avaliação de resultados.

Neste capítulo foram apresentadas as principais características do território e do Centro de Referência de Assistência Social Independência, com base na exposição dos dados secundários e primários. Através dessa apresentação foi possível identificar as características socioeconômicas e as vulnerabilidades associadas à pobreza e riscos sociais dos seus moradores. Essas condições, vinculadas a infraestrutura social precária impactam de forma contundente os serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS.

Nessa perspectiva, o CRAS ao ter por objetivo o provimento de proteção social e a defesa de direitos, este se apresenta como um ator importante no atendimento das necessidades dos usuários, visto a sua capacidade de articulação e por ter um olhar mais abrangente em relação às especificidades de seu público alvo. Observou-se, a presença de um conjunto de intervenções que têm como finalidade prevenir e também reduzir situações de riscos sociais. Assim sendo, a necessidade em apresentar as principais peculiaridades do CRAS Independência, das famílias e de seu território de abrangência teve por finalidade contextualizar e preparar o leitor para as percepções que os profissionais possuem em relação ao Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.

Dando prosseguimento ao trabalho, o próximo capítulo será destinado, principalmente à análise dos dados primários, por meio das percepções dos profissionais do CRAS Independência acerca dos desafios de implementação das diretrizes do PAIF tomando por referência as situações de vulnerabilidade dos destinatários da política de assistência social.

4 AS PERCEPÇÕES DOS PROFISSIONAIS DO CRAS INDEPENDÊNCIA COMO INSTRUMENTOS ANALÍTICOS DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PAIF.

Este capítulo se dedica à análise das percepções dos profissionais do CRAS Independência sobre os desafios e avanços do Programa de Atenção Integral à Família. O objetivo é tentar compreender de que maneira a diretriz da proteção social básica é interpretada e executada, por meio de um conjunto de atividades e concepções que têm como finalidade produzir alterações em aspectos subjetivos, na base de ativos e estratégias de respostas das famílias em situação de vulnerabilidade.

O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira aborda a gestão da proteção social básica no território de abrangência do CRAS Independência, no que se refere a elevada incidência de riscos sociais enquanto característica que dificulta a atuação do CRAS. A segunda seção se destina às intervenções socioassistenciais executadas no âmbito do PAIF. A terceira tem como propósito explorar de que forma os profissionais do CRAS percebem a relação entre as ações realizadas e os resultados/efeitos produzidos nas dimensões menos tangíveis – fortalecimento de vínculos e desenvolvimento de potencialidades. E por último, tem-se a discussão sobre os processos preliminares de mensuração dos efeitos do PAIF.

4.1 A proteção social básica no território de abrangência do Centro de Referência de Assistência Social Independência

Figura 9: Entrada do CRAS Independência



Fonte: Acervo da autora. Local: CRAS Independência, Rua Água da Vida, 14, Bairro: Independência. Data: 25/03/2015

No capítulo anterior foi apresentado o território de abrangência do CRAS Independência, com o objetivo de situar o leitor em relação às suas características e desafios. O CRAS se encontra no território desde 2002 e é perceptível a relação de proximidade e reconhecimento dos indivíduos e famílias em relação a esse equipamento. É uma casa da família, *“um espaço onde atende a mãe, a mulher, que os filhos participam da atividade de cultura e os idosos nos grupos de socialização.”* (Coordenador CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 09 de março de 2015). Está presente nessa definição o pressuposto da matricialidade sociofamiliar, a família enquanto meio e fim de atuação da proteção social básica.

Os profissionais do CRAS, com base em sua formação acadêmica, nas diretrizes da política de assistência social e, em especial pelas suas experiências constroem modelos analíticos das famílias; propõem um conjunto de ações destinadas a atender as necessidades do seu público alvo. No caso da assistência social, essas necessidades encontram-se fundamentadas nas situações de vulnerabilidade das famílias e do seu território de abrangência.

Os técnicos compreendem o conceito de vulnerabilidade como sendo um conjunto de dimensões (tangíveis e menos tangíveis) que dificultam à capacidade de respostas dos indivíduos e famílias frente a situações de riscos e privações. São aspectos relacionados a fatores sociais (baixa renda, baixa escolaridade, acesso precário a serviços e oportunidades) como também menos tangíveis (baixa autoestima, apatia, baixo protagonismo, vínculos fragilizados):

Para mim vulnerabilidade social é um conjunto de dimensões, que faz com que o sujeito fique exposto ao risco social, e que talvez ele não consiga encontrar o seu ponto de **auto atualização**. Então, ele fica fragilizado decorrente da falta de acesso ao conhecimento, da falta de acesso a renda, a falta de acesso aos direitos sociais que já estão garantidos. Ou seja, deixa o sujeito exposto ao risco e aí ele tem dificuldade de exercer sua autonomia, de se apropriar de seus direitos, de reconhecer os seus direitos. Então, eu entendo vulnerabilidade como sendo isso, a exposição a uma série de dimensões que são dimensões físicas, psicossociais e que ele não consegue se organizar e se expõe ao risco. (Psicóloga CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 março de 2015).

As vulnerabilidades refletem as dificuldades de acesso, o conjunto de fragilidades e precariedades que indivíduos, famílias e territórios estão expostos que acarretam em situações de incertezas e inseguranças. Deste modo, quando a entrevistada destaca a dificuldade de auto-atualização significa que os sujeitos possuem capacidades que fazem com que eles se movimentem, tomem decisões e sejam responsáveis pelas suas próprias escolhas. No entanto, essas capacidades ficam ameaçadas ao se depararem com situações de riscos sociais. A partir desse entendimento mais amplo, os assistentes sociais do CRAS Independência destacam que

as situações de vulnerabilidades “*são luzes piscando sobre a família*”, o que significa primeiramente identificar as situações que fragilizam àquela família e, em um segundo momento, criar estratégias de mitigação e enfrentamento.

Destacam-se situações de riscos sociais e violação de direitos, incidências que sinalizam dificuldades em executar a proteção social básica no território, visto que a mesma tem por objetivo prevenir a ocorrência dessas situações, por meio de um conjunto de estratégias e tipos específicos de respostas das famílias. Os profissionais do CRAS Independência falam sobre a angústia ao se deparem com vulnerabilidades mais relacionadas à violação de direitos do que à prevenção, fator que significa no reduzido poder de enfrentamento e superação desses eventos.

Então, no caso é onde se pudesse por um binóculo para visualizar, ali está aquela situação de risco daquela família, onde a gente vai ter que ofertar um tipo de serviço, alguma atividade, estar mais atento, as vezes o menino não está envolvido com a droga, mas o tráfico acontece na porta da casa dele, então ele está vulnerável. (Assistentes sociais CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 jun. 2015).

Nessa perspectiva, o CRAS esbarra em metodologias de intervenção que extrapolam o objetivo exposto pela PNAS e acaba tendo que ampliar o seu raio de atuação, devido às especificidades do território²⁹. Mas, ao mesmo tempo, conforme colocado pelos profissionais do CRAS Independência, é necessário ter clareza que o objetivo do CRAS é o de prevenir situações de risco social, de traçar estratégias a fim de atingir um público que ainda não teve o seu direito violado. Contudo, em territórios com elevada incidência de violência social, violação de direitos percebe-se uma linha tênue entre prevenção e enfrentamento ou mesmo entre proteção social básica e proteção social especial, fator que se constitui como um desafio no interior do CRAS.

²⁹ Ressalte-se que, conforme preconizado pela Política Nacional de Assistência Social as situações que envolvem ameaça e/ou violação de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono; uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, etc. (BRASIL, PNAS, 2004, p.37) são encaminhadas para o CREAS. Contudo, segundo os profissionais do CRAS, as famílias do território do Independência vivenciam, reiteradamente, situações atinentes à violação de direitos conforme pode ser observado nos atendimentos do CRAS.

Se a gente for para essa discussão de violação de direitos, na tipificação está colocado que o CRAS trabalha na prevenção em relação ao rompimento de vínculos e da violação de direitos. Entretanto, nós estamos alocados em um território de violação de direitos, então a gente atende as famílias que já vivenciam essas situações, fazendo oferta daquilo que compete ao PAIF e encaminhamos para o CREAS, Conselho Tutelar, etc. aquelas famílias que tiveram seus direitos violados. Mas, sempre nessa linha tênue do que é proteção básica, do que é proteção especial. Trabalhar dentro de uma política de proteção básica dentro de um território em que há muitas violações de direitos, isso é um grande desafio. Trabalhar com prevenção, sendo que as violações de direitos já aconteceram e o próprio território impõe algumas violações. (Coordenador CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 30 março de 2015).

Essa questão abordada pelo coordenador e pelos demais profissionais do CRAS indica as dificuldades em implementar o objetivo central da proteção social básica em contextos com elevados índices de riscos sociais.

Nós percebemos (falando de coração aberto) que nós trabalhamos muito na dimensão da redução de danos, na dimensão do não agravamento das vulnerabilidades. Garantir uma estabilidade mínima para as famílias, a gente consegue colaborar com isso, mas resolver os problemas, acho que passa não somente pela assistência social, não só pelo CRAS, é um conjunto de políticas. (Coordenador CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 30 março de 2015)

O não agravamento das vulnerabilidades ou “*garantir uma estabilidade mínima*” supõe que essa estabilidade não é completa e sim parcial diante da complexidade e volume dos riscos sociais. Tais ocorrências dependem de intervenções direcionadas em várias frentes e dimensões e que, portanto, envolvem de forma direta outras políticas públicas, entidades não governamentais e grupos sociais. Nesse ponto, a assistente social do CRAS Independência salienta as dificuldades de definição do objeto da assistência, pois se trata de uma política recente e ainda não totalmente reconhecida, “*então há todo momento você tem que reforçar quais as funções do assistente social, qual o nosso trabalho dentro da política, o que a gente consegue e quais são os nossos limites na atuação.*” (Assistente Social CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 de jun. de 2015).

Com base nesse raciocínio, podemos observar a quantidade de elementos envolvidos desde a concepção de um programa (aquilo que se pretende atingir) até a implementação ou entrega do serviço ao seu destinatário. Há a diretriz nacional da proteção social básica; a interpretação dessa diretriz pelo profissional da ponta que, aliado à sua formação técnica e teórica executa a política assentado na “família”, o destinatário final. E no caso da política da assistência social, essa família está fortemente referenciada ao seu território de residência e às suas condições socioeconômicas e culturais. Assim sendo, será abordado na próxima subseção as percepções dos profissionais do CRAS Independência acerca da efetivação do PAIF em seu território de abrangência.

4.2 O Programa de Atenção Integral à Família no CRAS Independência

O PAIF consiste no trabalho social com as famílias que, segundo orientações do MDS (2012a), refere-se a um conjunto de procedimentos metodológicos e técnicos responsáveis em auxiliá-las em sua função protetiva, entendendo que essa capacidade protetiva dialoga, fortemente com as condições sociais e de vulnerabilidades em que indivíduos e famílias estão inseridos. (BRASIL, 2012a. MDS). Consequentemente, a família não pode ser responsabilizada sozinha pela função protetiva e pelo enfrentamento da variedade de situações que fragilizam o seu bem-estar.

Contudo, é possível observarmos uma idealização de família no interior do CRAS, uma vez que esta, na prática, se reduz bastante no papel da mãe, da mulher, fala-se em família, mas na verdade é a figura feminina que é a principal referência. (Assistente Social CRAS Independência, entrevista realizada em 16 de jun. de 2015). A mulher aparece como um meio de intervenção sobre a família, pois é a quem mais acessa o CRAS e demais políticas sociais. Como resultado, os serviços passam a se orientar, direcionar o seu olhar e planejar ações com o propósito de atender ao público feminino. Nesse sentido, a matricialidade sociofamiliar se passa, de forma contundente, pela mulher e genitora e se observa, de um modo geral a centralidade da mulher (mãe) como agente responsável pela educação, saúde, proteção, provimento financeiro e afetivo da família.

Centraliza-se tudo na mulher, uma mãe com cinco filhos que precisa trabalhar, que precisa garantir que eles estejam na escola, que precisa garantir as vacinas em dia. Porque dentro da política da assistência, a figura masculina é pouquíssima cobrada, a todo momento é a mãe quem é chamada a responder. (Assistente social CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 de jun. 2015).

Não tem nada escrito, mas desde que eu cheguei no CRAS, essa é uma crítica que eu sempre faço. Sem a gente perceber, todas as nossas atividades são pensadas para atender a mulher, então isso é um desafio. Não acho que é só para assistência, acho que na saúde também, mas 95% do público do CRAS é constituído por mulheres. (Assistente social CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 de jun. 2015).

Há o predomínio no território de abrangência do CRAS Independência *“famílias monoparentais femininas compostas por mulheres fragilizadas, com dificuldades, por exemplo, de se inserirem no mercado de trabalho porque não têm com quem deixar os filhos; é uma situação que aparece demais aqui no CRAS.”* (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 março de 2015). Nesse ponto, há nos processos de trabalho do CRAS, temas que se articulam, em torno, de questões de gênero associados aos sistemas familiares e vinculados à pobreza e vulnerabilidade.

É possível se ter uma dimensão da complexidade que gira no interior do planejamento e execução do PAIF. De acordo com os profissionais do CRAS, os principais diagnósticos que norteiam o planejamento do PAIF consistem nos relatórios da vigilância socioassistencial, no olhar dos operadores locais em relação às dinâmicas familiares e comunitárias e nos processos de atendimentos e acompanhamentos realizados.

Conforme exposto no capítulo 2, o PAIF é executado através de duas principais linhas de trabalho: o atendimento e o acompanhamento. Ambos têm por objetivo central: “*prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.*” (BRASIL, 2004, p.33. PNAS). A questão que emerge é se o conjunto de ações contribui para o cumprimento do objetivo geral e em que medida.

É curioso a primeira vez que se adentra no CRAS Independência um muro todo colorido onde não se sabe direito para que ele serve e o que procurar. Ao chegar na recepção há algumas mulheres sentadas esperando serem atendidas pelo assistente social ou psicólogo, na parede um grande mural com avisos, informações sobre cursos de qualificação, vagas de empregos e mensagens. Na parte externa há um grupo de idosos conversando em uma roda, enquanto crianças brincam e se divertem.

O atendimento particularizado é o termômetro do CRAS, segundo os assistentes sociais do CRAS Independência é, principalmente através dele que as atividades são planejadas e que se tem a dimensão das dinâmicas familiares e do território. Em 2013 foram realizados 2.207 atendimentos e 185 visitas domiciliares. (BELO HORIZONTE, 2013. Relatório de Gestão CRAS Independência). Seguindo a mesma tendência, em 2014 foram atendidas 2.120 famílias, com uma média de 176,6 atendimentos ao mês. (BRASIL, 2014. MDS. Registro Mensal de Atendimentos).

O atendimento se assemelha a uma consulta médica, no qual um ou mais membros da família (geralmente a mãe) relatam sobre as suas principais dificuldades e demandam por possíveis intervenções. O técnico com o seu olhar e escuta qualificada, constrói com a família possíveis soluções para os casos demandados. Não se trata de um processo simples e automático, ele requer de uma metodologia técnico-operacional e da sintonia entre o técnico e o usuário. Essa é uma questão importante, pois se observa a associação entre serviço e técnico, ou seja, “*por mais que exista o serviço, o vínculo é com uma pessoa, a família que vem aqui ela não se vincula só ao CRAS, e sim a alguém que a atendeu, aquele técnico. Então, tem uma coisa pessoal que é forte.*” (Coordenador CRAS Independência, entrevista realizada em 30 de março de 2015). A elevada interação entre técnico e usuário é um mecanismo central no interior

da proteção social básica, tendo em vista que a exposição dos problemas e fragilidades das famílias e as subsequentes intervenções dos profissionais ocorrem, em grande medida, a partir da construção das relações pautadas pela confiança entre esses dois atores.

No interior do atendimento particularizado aparecem demandas bastante diversificadas e recorrentes. Tem-se desde aspectos relacionados a encaminhamentos para as políticas setoriais, insegurança alimentar, adolescentes envolvidos com o tráfico de drogas até situações atinentes às dificuldades dos pais em exercerem autoridade em relação aos filhos, conflitos familiares, baixa autoestima, entre outros. Ademais, por trás de uma demanda específica, por exemplo a infrequência escolar do filho, há outros problemas e questões. As solicitações, nessa perspectiva, se apresentam como um elo, um tipo de vínculo entre família e o poder público, configurando-se como um meio mais imediato, capaz de acessar a realidade social do usuário, uma vez que uma demanda expressa também todo um histórico e um contexto de necessidades sociais insatisfeitas.

O próprio processo de “demandar”, de solicitar atenção do Estado constitui em significados de ordem simbólica e prática, principalmente, em se tratando, de famílias pobres com histórico de acesso precário às instituições estatais. As demandas no interior do PAIF se apresentam como uma lente capaz de visualizar vulnerabilidades e potencialidades. São intervenções que vão desde a concessão de um benefício, passando para um processo de reconhecimento da pessoa enquanto sujeito de direitos até o desenvolvimento de potencialidades. Diante dessas questões, pode-se inferir a dimensão e a complexidade acerca do atendimento técnico:

E hoje uma das maiores angústias que eu vivo com relação ao meu trabalho é a não compreensão das pessoas da dimensão do atendimento técnico, muitas vezes a gente escuta de forma errada: “- ah é só uma cesta, é só um passeio, é só um documento” e não é. É um atendimento técnico que tem que ser feito com calma, com tempo, com responsabilidade. Aquele atendimento vai dizer para o usuário quem eu sou enquanto técnica e mais do que isso pode colocar em risco o vínculo dele com o serviço. As vezes atrás da cesta básica, tem n questões que precisam ser trabalhadas, então eu não posso só entregar um papel, eu tenho que respeitar o meu usuário, para isso eu preciso trazê-lo para uma sala fechada, ouvi-lo: mas como estão as coisas dentro da sua casa? Porque para chegar a faltar o básico, eu tenho que entender o que mais está faltando, as vezes o marido foi embora, alguém da família está doente, as vezes tem outras questões a serem tratadas. (Assistente social CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 de jun. de 2015).

Um exemplo de atendimento técnico relatado pela psicóloga do CRAS Independência nos permite averiguar o quanto uma solicitação realizada por um morador do território situa-se em um contexto mais amplo de necessidades e reduzida dotação de ativos e exigem intervenções em várias frentes:

Um usuário que a gente atende, ele mora sozinho e ele é alcoolista, como ele não tem renda, o Bolsa Família dele ainda não foi liberado, e ele demanda todo mês cesta básica. E a gente já recebeu informação que as vezes ele vende a cesta para poder comprar bebida ou troca por bebida algum item da cesta. Mas, é o direito dele ter acesso a cesta. E aí a gente ficava muito angustiado, porque as vezes ele vinha alcoolizado, então quando estava muito insuportável, as vezes pedíamos para ele retornar no dia seguinte. Mas, e aquela condição dele de beber? Ele acorda e já bebe. (Psicóloga do CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 de março de 2015).

Acho que ele passou mal no dia anterior, aí ele conseguiu chegar no CRAS sem o uso da bebida. Aí eu fui atendê-lo e fui fazer uma reflexão com ele em relação ao benefício eventual, como ele estava utilizando, se ele precisava mesmo todo mês pegar, quanto tempo durava o alimento? Se alguém preparava, etc. Ele tem diabetes gravíssima, então nem todo alimento da cesta que ele pegava, ele de fato poderia utilizar. E a gente foi conversar sobre isso e aí ele falou assim: “- Você vai me dá ou não vai me dá a cesta?” Aí eu falei: “- Peraí, eu preciso fazer algumas intervenções com você. Você precisa me ouvir também. Então, eu estou aproveitando hoje, para a gente fazer essas reflexões.” Aí eu falei com ele: - A gente tem como te encaminhar para você fazer um acompanhamento em relação ao uso da bebida, porque a sua saúde já está delicada. Aí ele ficou escutando, escutando... Aí eu falei assim: “- Porque eu preciso saber de você quanto tempo de vida você pretende ter?” Aí ele falou: “-Como assim doutora?”. Porque olha só, a sua diabetes está “assim”, a alimentação que você está seguindo não é a ideal, você bebe todos os dias, etc., etc. Então, eu vou fazer uma proposta com você de uma mudança, uma possibilidade de acompanhamento médico para a questão da diabetes e do uso da bebida. Agora se você tem pretensão de acabar com a sua vida em um período próximo, não tem porque a gente fazer essa intervenção. Não tem porque eu te encaminhar.” Aí ele falou: “- Não, você está doida, eu não quero morrer não...” (Psicóloga do CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 de março de 2015).

Aí eu falei com ele, não precisa me responder agora se você quer esse acompanhamento, mas eu estou à disposição, tanto para te atender para receber a cesta básica, quanto para esse acompanhamento que eu estou propondo, da gente iniciar no CERSAM Ad, junto com o centro de saúde, eu marco para você o seu atendimento lá, converso com a psicóloga, falo das suas condições, essa questão do vale transporte é uma coisa que a gente pode subsidiar se lá não tiver. E aí você escolhe..., se você tiver uma previsão de sobreviver por mais tempo, esse é o caminho que eu estou te dando. Aí no mesmo dia, ele falou: Então, pode me dá esse papel aqui. Aí eu pensei, ele não vai nada, ele vai rasgar esse papel. E ele foi, ele voltou três meses depois outra pessoa. (Psicóloga do CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 de março de 2015).

Com base no caso citado percebe-se o quanto o atendimento particularizado em que a demanda inicial relacionada ao acesso do usuário à cesta básica, ao benefício eventual, representava, na verdade, um conjunto de outros elementos que contribuíam para a situação de risco do usuário - insegurança alimentar, ausência de renda, saúde precária, alcoolismo. Para o enfrentamento dessas vulnerabilidades foram necessárias várias ações: a intervenção da psicóloga do CRAS, o provimento da cesta básica, o acompanhamento do centro de saúde em relação a diabetes, o tratamento do alcoolismo através do CERSAM Ad (Centro de Referência de Saúde Mental – álcool e drogas), o provimento do vale transporte para comparecimento do

usuário nas consultas, a inclusão no CadÚnico e mais tarde a solicitação de aposentadoria ao INSS. Observou-se também que a intervenção da psicóloga, o diálogo entre usuário e técnica foram pontos fundamentais para a realização dessas intervenções.

Esse e mais exemplos citados pelos profissionais do CRAS demonstram a complexidade das demandas apresentadas no atendimento particularizado, tendo em vista a existência de muitas variáveis intervenientes, cujas formas e características resultam em tipos específicos de intervenções e da necessidade de ações abrangentes. Nesse sentido, os técnicos relatam a angústia ao se depararem com um “mundo” de demandas e ao mesmo tempo com limitações de várias ordens que dificilmente poderão ser abarcadas e solucionadas em sua integralidade.

Então você fica querendo salvar o mundo e nem sempre será possível, então a gente tem que há todo momento também voltar para a nossa formação e pensar o que eu posso fazer com as ferramentas de trabalho que eu tenho? E muitas vezes as minhas ferramentas vão ser só a minha fala, a minha intervenção não vai ter muita materialidade (...). Às vezes falta algo mais. Porque quando ela só precisa de um impulso, de um empurrão, às vezes só a intervenção técnica sem nenhuma materialidade resolve, mas em alguns casos você vai precisar da atuação de outros órgãos seja do Conselho, seja da Defesa de Direitos, do Conselho do Idoso, de uma cesta básica. (Assistente Social CRAS Independência, entrevista realizada em 16 jun. de 2015).

Além disso, os técnicos chamam a atenção para a diferença entre demanda e desejo. A demanda enquanto uma solicitação específica e o desejo como sendo uma vontade que vem de dentro e faz com que o indivíduo se movimente. Tem-se a impressão de que nem sempre uma demanda apresentada no atendimento refere-se em um desejo real e, principalmente, que por detrás de uma solicitação há outros elementos que agregam a significância da demanda.

A gente trabalha muito na questão de transformar demanda em desejo, a pessoa demanda muito mais do que deseja, geralmente ela demanda uma coisa prática, mas por trás tem um desejo e **é isso que a gente precisa perceber** (...). Qual o desejo que ela apresenta? Que construção que você faz junto com ela para que ela (se ela não tem desejo) passe ao invés de demandar, desejar? Porque desejo é diferente de demanda. (Psicóloga CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 de março de 2015, grifo nosso).

Por exemplo, a Maria Clara não trabalha, você está lá na sua casa cuidando dos seus dois filhos. E a gente fala assim: Por que você não trabalha? Eu estou apresentando para você uma demanda. O criar o desejo é a gente conversando e entender quem é a Maria Clara. Você estuda? Aí você me fala: eu parei por causa disso. Mas você tem vontade de voltar? O que você quer fazer? Aí eu estou despertando um interesse, um desejo. (Assistente Social CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 de jun. de 2015).

A transformação de demanda em desejo se configura como ponto chave para apreensão de dimensões menos tangíveis presentes nas intervenções do PAIF. Dessa forma, tem-se a capacidade dos profissionais do CRAS em perceber o que está além de uma demanda e que diz respeito a aspectos subjetivos e psicossociais resultantes de situações de vulnerabilidades.

Contudo, ressalta-se a dificuldade em analisar, no âmbito das intervenções realizadas, de que modo e em qual temporalidade ocorrem as mudanças de percepções e atitudes dos indivíduos atendidos. Trata-se de um processo gradual de transformação de demanda em desejo, de alterações que se desenvolvem “à medida que você promove na família esse desejo de mudar.” (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015).

Como ação complementar aos atendimentos particularizados, destaca-se também as atividades coletivas (oficinas, encontros, palestras, grupos de convivência) como instrumentos importantes na ampliação e fortalecimento de ativos menos tangíveis e na prevenção de situações de risco social. Esses espaços de convivência possuem um caráter sinérgico e transformador, tendo em vista o compartilhamento e a troca de perspectivas, vulnerabilidades e potencialidades entre os participantes. O CRAS Independência, por estar presente no território desde 2002 e pelo seu vínculo com as famílias aí residentes, construiu ao longo do tempo uma relação de proximidade, principalmente, através das atividades coletivas e encontros periódicos. O coordenador do CRAS destaca as potencialidades dessas ações, em que pese à oportunidade de coletivizar demandas e fragilidades semelhantes e trabalhá-las de forma compartilhada.

Cabe dizer das ações técnicas que o CRAS desenvolve, a gente vai trabalhar com fortalecimento de vínculos, prevenção das vulnerabilidades e riscos, por meio dos atendimentos particularizados, visitas de busca ativa e cada vez mais com atividades coletivas. Tratando tanto os fenômenos, quanto as situações semelhantes das famílias em grupos. (Coordenador CRAS Independência, entrevista realizada em 30 de março de 2015).

Essa coletivização de demandas semelhantes a partir da formação de grupos diz respeito também a forma de atuação do CRAS ao lidar com um volume elevado de famílias socialmente vulneráveis. Além disso, os relatos da equipe técnica sinalizam que as intervenções do PAIF aparecem de forma mais robusta e embasada no interior das atividades coletivas:

Porque uma coisa é o técnico intervir, orientar, a gente com a linguagem toda dos direitos, da política orientar uma família e ela dentro do processo dela mesmo de mudar posicionamento, comportamento e tudo mais. Agora outra coisa, completamente diferente é uma família dizer: “- *Passei por isso e superei fazendo assim, assado ou essa situação de violência que você está enfrentando, você não deve submeter a ela não, se fortaleça.* ”, é uma outra potência! É uma outra coisa! Então, isso só é possível no grupo, no atendimento particularizado não dá pra gente ter essa troca de informações, troca de experiências entre as famílias. Então é o potencial do grupo, é o trunfo! Antes do PAIF, desde a época do NAF, a gente já trabalhava com essa noção. (Coordenador CRAS Independência, entrevista realizada em 30 de março de 2015).

A primeira atividade coletiva *O Chá Conversa de Mulheres*, iniciou-se em outubro de 2002, e desde então ocorre na última quarta-feira de cada mês. Esta atividade tem por objetivo debater o universo feminino – papéis sociais, relações familiares, questões de gênero,

protagonismo, direitos. Como o próprio nome indica, o Chá de Mulheres é uma reunião realizada na parte externa do CRAS Independência, composta principalmente por mulheres do território, onde é servido um lanche acompanhado de um chá. É um espaço que possibilita o debate, a reflexão, os abraços, os choros e alegrias. Cada encontro tem um tema, uma aquisição que se pretende alcançar, por exemplo melhorar o universo informacional, discutir acesso e usufruto de direitos, falar sobre saúde da mulher. Destaca-se que os temas também são propostos pelas participantes.

Segundo a psicóloga do CRAS, o Chá de Mulheres surgiu como uma atividade mobilizadora do antigo NAF (Núcleo de Apoio à Família) com o objetivo de apresentar o CRAS à comunidade, às famílias e aos indivíduos do território do Independência. De acordo com os profissionais do CRAS Independência há o reconhecimento das famílias para com esse espaço de convivência, há uma agenda fixa e mesmo que não haja a divulgação do Chá por parte do CRAS aparecem algumas mulheres no evento. Destaca-se a elevada adesão das participantes - mães, filhas, avós, vizinhas que não tinham muitas oportunidades para se conhecerem e trocarem ideias.

Tem uma adesão muito grande. Então a gente faz o convite assim: - “Vamos tomar um chá”, aí tem sempre uma temática ligada a mulher que é o principal público que acessa o CRAS, nos cadastros todos as mulheres que são as referências. Então é um lugar que a gente pode falar bem e mal dos homens (risos), então elas se sentem à vontade para falarem sobre a violência doméstica. (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015).

Em 25 de março de 2015, tive a oportunidade de participar do primeiro Chá de Mulheres do ano. Era o retorno das atividades. Por isso havia muitas expectativas em relação ao evento e atividades do CRAS, o que resultou na presença de aproximadamente 42 mulheres no espaço do CRAS Independência. Dentre elas, mães, avós, filhas, adolescentes, jovens e crianças que brincavam com a arte-educadora. Era o mês das mulheres, assim cada mulher foi homenageada com uma rosa e era perceptível o cuidado e a alegria que elas expressavam em torno desse símbolo. Fez-se uma grande roda que possibilitou a troca de olhares, risos e surpresas. Neste dia o Chá de Mulheres contou com a intervenção sociocultural do artista Nuno Arcanjo.

Cantaram-se cantigas antigas: - “*Quem te ensinou a nadar, quem te ensinou a nadar, foi, foi marinheiro foram os peixinhos do mar*”. Elas dançaram, riram, se abraçaram! Uma cantiga cantada pelas Meninas de Sinhá: “*Cada um tem o seu jeito de lavar a saia*”, e Nuno complementou: - “Cada um tem o seu jeito de ser filha, ser mãe, sorrir, cada um é de um jeito! Nuno Arcanjo recitou um poema de sua autoria “*Nossa Segunda Família*”, em que se percebe o quanto ele conseguiu captar o sentido e a proposta do encontro dando ênfase as várias

expressões dos vínculos e a centralidade da família, mulher e a força feminina: “*daquelas guerreiras verdadeiras, Mães, Donas de Casa, Trabalhadeiras... que não aparecem na televisão.*” (Nuno Arcanjo, participação do artista no primeiro Chá de Mulheres, em 25/03/2015).

RODA de MULHERES³⁰

- nossa segunda Família ³¹

“*A Vida nos Deus...*”

dois tipos de família: a que ELE escolheu, e a outra, dos amigos, que quem escolhe Sou Eu.

A que Deus escolheu tem Pai, tem Mãe, tem irmãos e um tantão de lição.

A família é uma grande escola... cheia de Amor e bastante confusão.

Já a família escolhida por nós é pura Amizade, Confidência, Confiança e Amor Também.

O Amor de Amizade é diferente... costuma deixar a gente mais à vontade e até mais contente.

Especialmente quando é uma família de mulheres. Daquelas guerreiras verdadeiras, Mães, Donas de Casa, Trabalhadeiras... que não aparecem na televisão. Mas que quando a gente encontra, eita que dá vontade de abrir o coração.

Ainda mais quando a amizade é antiga, parece até vinho e cachaça.

Quanto mais o tempo passa... mais a amizade fica madura e se enche de graça.

Nessa família tem Deus também.

Tem Fé, tem Amor... e tem espaço pra cada uma ser Mulher. Com tudo que tem direito: Amores, Dores, Dúvidas, aprendizado e respeito.

Pois eu respeito muito uma Roda de Mulheres.

Feito a TERRA, que é redonda e que também é Mãe.

Numa RODA como essa a gente aprende a valorizar aquilo que é mais essencial:

o amor de uma amizade verdadeira. Daqueles que, mesmo na distância, dura uma vida inteira”. (Nuno Arcanjo, poema recitado em mar.2015).

Após recitar o poema, o autor pediu para que as mulheres contassem uma alegria que havia acontecido no decorrer do dia, da semana. Uma senhora falou: - “*Não tenho muitas alegrias não!*”. Outras falaram que o dia do Chá foi alegre. Uma mãe relatou que o filho dela colheu flores no caminho entre a escola e a casa e as deu para ela e a avó! Depois chegou o momento das participantes falarem o que gostariam de discutir e vivenciar nos próximos encontros. “- Muitas falaram ‘mais passeios’, ‘atividades artísticas’, discussões sobre a saúde da mulher, a relação com o conselho tutelar, previdência social, as jovens gritaram: - trabalho!

³⁰ Em homenagem às Mulheres do CRAS Independência

³¹ O autor permitiu a divulgação do poema para essa dissertação.

Figura 10: Chá de Mulheres, CRAS Independência



Fonte: Acervo da autora. Data: 25/03/2015

A oportunidade de reunir as mulheres do território permite apreender suas características, reações, formas de se relacionarem, expectativas, olhares e falas. Dessa forma, a equipe do CRAS salienta que além do técnico que está executando a intervenção, é imprescindível que um outro técnico ou estagiário fique atento às reações das participantes, aos olhares: *“oh, aquela pessoa ficou mais calada..., ela apresentou um olhar mais apático em relação a temática.”* (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015). Esse diagnóstico possibilita subsidiar o planejamento das intervenções, identificar famílias que, de repente precisariam ser acompanhadas mais de perto, verificar os tipos de vínculos familiares e comunitários e sistematizar demandas.

Com a leitura das principais características das famílias que acessam mais frequentemente as atividades do CRAS, a equipe técnica enfatiza que no momento em que se planeja uma atividade coletiva é necessário reunir pessoas com características e vulnerabilidades parecidas, e ao mesmo tempo pessoas que não as têm ou já superaram para que a variedade de situações e perspectivas possam contribuir no fortalecimento e ampliação de ativos: *“Entre as participantes uma faz intervenção com a outra: “- olha eu já vivi isso...”*

trocam experiências: “- eu vivenciei esta situação, superei e você pode!” (Assistente Social CRAS Independência, entrevista realizada em 16 jun. de 2015).

Segundo a psicóloga do CRAS, nas atividades coletivas no âmbito do PAIF tem-se como proposta que as próprias participantes intervenham nas formas de agir e pensar, por meio das trocas de experiências, angústias e superações entre as famílias que vivem no mesmo meio socioeconômico e cultural. Esse caráter coletivo, o compartilhamento de vulnerabilidades e potencialidades e os tipos de intervenções calcadas na prevenção e enfrentamento dessas vulnerabilidades podem ocorrer de diversas formas, conforme explicitado pela psicóloga do CRAS:

Eu estava falando sobre a questão da gente perceber o território, tem um outro personagem que eu utilizei no Chá de Mulheres, que era a Dona Josefina, ela tinha uma história super trágica, parecida com muitas histórias que a gente ouve. Largada do marido, família monoparental feminina, sem renda, o filho usuário de drogas, o filho adolescente fora da escola, era aquele personagem! E aí a ideia de que na atividade coletiva as pessoas intervissem na vida da dona Josefina. E a Dona Josefina era uma personagem que tinha cachecol, como se fosse um instrumento narrativo, aí quando tirava o cachecol ela virava a Maiari, psicóloga do CRAS. E aí era interessante observar como as pessoas conseguiam captar isso, aí algumas mulheres falavam: - *“ah ela tinha era que matar o marido”*. Aí o cachecol tinha que sair e uma intervenção tinha que vir. - *“Ah ela tinha que fazer isso com a filha e o filho.”* (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015).

A entrevistada enfatiza a importância da atividade coletiva, de como nesse exemplo, as participantes estavam intervindo na vida da Josefina e, conseqüentemente, nas suas próprias vidas. A técnica salienta que foi possível identificar mulheres que estavam vivenciando situações complicadas de violência e que se reconheciam na história da Josefina. *“Então, essa é uma experiência que faz com que a gente capte essas situações, o vínculo da comunidade, o vínculo com o CRAS, da forma como ela se apresenta no CRAS em relação à sua situação familiar, da forma como ela se posiciona.”* (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015).

Outra atividade de caráter coletivo que chama atenção sobre a maneira como a convivência pode provocar mudanças no sujeito e na respectiva família é também relatada pela psicóloga do CRAS.

A gente promoveu um encontro chamado “Roda de Conversa”, fizemos uma categorização de famílias com perfis parecidos, então as pessoas contavam um pouco da sua história e a partir daquela história a gente ia fazendo a intervenção, conversando, uma roda de conversas mesmo. Cada encontro tinha uma temática diferente. Teve uma usuária específica que trouxe algumas situações da adolescência dela que explicavam muito da situação de vulnerabilidade que ela estava sofrendo. E, através das intervenções, ela mudou o comportamento dela, o comportamento dela em casa, de não ser mais aquela mulher submissa, de dizer não em alguns momentos, etc. E isso provocou a curiosidade do esposo dela em relação a essa Roda de Conversas. Aí um dia esposo falou: *“-Eu vou lá ver de qual é dessa conversa”*. E ele veio e passou a frequentar a Roda de Conversas. Mas aí **a gente viu como que a gente provocou**

mudanças nela, que refletiu nele, e na família, conseqüentemente. E aí ele iria ter uma postura diferente com os meninos, porque ela ficava reclamando muito disso, dele acusar ela do comportamento dos filhos e ele só prover a casa. E ele conseguiu perceber o papel dele de pai. (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015, grifo nosso).

Na citação acima percebe-se o efeito multiplicador que as intervenções socioassistenciais podem proporcionar. A mãe (referência) com suas vivências e visões de mundo pôde ouvir histórias semelhantes às suas, refletir sobre suas condições de vida e a partir daí modificar aspectos psicossociais e atitudes e, por extensão do núcleo familiar. É interessante ressaltar que o companheiro ao perceber tais mudanças começou também a participar da roda de conversa.

Há também no interior das atividades coletivas a perspectiva em trabalhar na ampliação de vínculos, principalmente no que tange possibilitar acessos, encontros e defender direitos. Foram elaboradas pela equipe técnica do CRAS, oficinas que tinham por objetivo discutir e vivenciar os direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e Adolescentes: direito ao lazer, à cultura, ao esporte, à educação, à saúde. Para cada direito estava previsto uma ação que estivesse associada a um direito. Por exemplo, direito ao esporte, crianças foram ao Museu do Futebol; direito ao lazer, pais e filhos se divertiram no Parque Guanabara, direito à cultura, adolescentes visitaram o Museu Minas e Metal e direito à educação, os participantes debateram com uma diretora de uma escola pública do território.

Segundo os profissionais do CRAS Independência esses tipos de intervenções permitiram trabalhar outras formas de acessos a direitos, perspectivas e experiências e é importante observar de que maneira essas intervenções socioassistenciais e também subjetivas podem ser realizadas de forma ampla e ao mesmo tempo sutil, porém não menos eficiente.

Então é importante que eles consigam se identificar enquanto sujeitos de direitos. Nós fizemos alguns passeios só com as crianças e adolescentes e depois com os pais, você mostra para os pais o quanto é importante eles estarem próximos aos filhos e não só em uma situação em que ele tem que ir à escola assinar uma ocorrência, tem que estar numa situação de lazer também, de conhecer seu filho com outro olhar. Isso é PAIF, quando você consegue trabalhar a família como um todo e **é nas entrelinhas que a gente faz a intervenção.** Aí quando você materializa isso, acaba potencializando. (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015, grifo nosso).

Quando a gente levou os meninos à Pampulha, no Parque Guanabara, eles ficaram surpresos ao verem aquelas mansões, principalmente, na hora que você sobe na roda gigante você vê aquelas mansões no entorno da Pampulha. Coisas que eles achavam que só tinham em novela, então são meninos que não conhecem outra realidade. (Assistentes Sociais CRAS Independência, entrevista realizada em 16 de junho de 2015).

Nota-se a presença de vários resultados que aparentemente, podem não representar ou significar nada, como também podem desencadear em mudanças em várias dimensões. Não há como garantir que um determinado estímulo ou instrumento de intervenção resultará em um efeito específico, ou seja, que a partir do momento que um jovem conheceu o Museu Minas Metal isto suscite nele a curiosidade de conhecer outros espaços culturais ou que o pai passará a brincar mais com o filho. Contudo, o fato dele ter vivenciado a experiência, ter acessado outros horizontes e visões de mundo faz com que esse sujeito pelo menos tenha a oportunidade, a chance de ampliar o seu portfólio de ativos e capacidades de respostas. Essa questão ganha ressonância ao se levar em conta a desigualdade de acessos e oportunidades que afetam famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social que não conhecem outra realidade sociocultural.

Assim, o assistente social do CRAS destaca: *pensar nas questões preventivas é despertar outras possibilidades.*” (Assistente Social CRAS Independência, entrevista realizada em 16 de jun. de 2015). De fato, esse despertar pode ser deflagrado ao se mostrar para uma mãe a importância do afeto intrafamiliar ou ao se dizer para o adolescente que ele é bom em matemática e que, se ele quiser, pode se tornar um engenheiro ou que há uma vaga para emprego e ele pode galgar outras oportunidades e frequentar diferentes espaços.

Isso não é tarefa simples, pois se relaciona em, larga medida, com processos de socialização e “inculcações”, cujos aspectos subjetivos e objetivos incidem fortemente na maneira como os indivíduos leem, se posicionam no mundo e acessam as estruturas de oportunidades. Assim se observa, por exemplo, o quanto o fato de ser negro, morador de periferia e de ter tido um acesso precário ao sistema educacional e laboral refletem nas condições de vida dos moradores do território.

Vimos em síntese, que os instrumentos de intervenção do PAIF – atendimentos particularizados e atividades coletivas – podem contribuir na prevenção das situações de risco social e permitir mudanças em dimensões menos tangíveis. A prevenção no interior da proteção social básica parece ter, portanto, o potencial de munir indivíduos e famílias de recursos, de possibilidades para que ampliem e fortaleçam ativos de forma que suas próprias ações possam melhorar suas condições de vida.

Isto posto, após a apresentação das intervenções socioassistenciais realizadas no CRAS Independência, a próxima seção pretende analisar os significados e concepções que os profissionais possuem acerca das dimensões menos tangíveis consideradas pelo PAIF, no que se refere ao desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

4.3 O Programa de Atenção Integral à Família e as dimensões menos tangíveis

Dada a natureza e complexidade das situações de vulnerabilidades que acometem os usuários do CRAS, a garantia de que uma determinada intervenção do PAIF signifique ou resulte em modificações nas dimensões menos tangíveis é controversa dado que os efeitos produzidos nem sempre podem ser atribuídos somente ao PAIF e às vezes, somente lá na frente que o indivíduo terá condições de alterar seus esquemas de percepção e conduta. Nesse sentido, o coordenador do CRAS chama atenção para o fato de que, ocasionalmente a família consegue superar determinados problemas, mas devido às dinâmicas e complexidade das vulnerabilidades, acabam por vivenciar outros problemas que fazem com que a família retorne ao ponto inicial e agregue outros elementos que dificultam a sua capacidade de resiliência e de melhoria das suas condições de vida.

Talvez daí decorra a dificuldade em compreender o objeto da proteção social básica, pois, além dos componentes materiais tais como oferta de serviços e garantia de direitos, há também a presença de dimensões menos tangíveis (subjetividades, comportamentos, aspectos psicossociais), cujos formatos e padrões podem significar em situações de risco social. Desse modo, lidar com o objeto da assistência social implica trabalhar tanto no âmbito privado - no campo das crenças, atitudes, valores - quanto nos fatores socioeconômicos e no acesso da população à estrutura de oportunidades. Observa-se uma intensa intermediação entre a esfera pública e privada (indivíduo).

A relação do público e do privado, é uma questão! E a gente intervém no cotidiano, na vida particular, as vezes a gente vai sugerir a organização da casa, da limpeza da casa, já aconteceu isso dos meninos sujos irem para a escola e a gente ter que fazer intervenção com essa família nesse sentido. Então é o Estado responsabilizando a família a ter que dá conta de coisas que são do âmbito privado e que se fosse na minha família, talvez eu nem aceitasse. (Coordenador CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 30 de março de 2015).

Adiciona-se a esses imperativos, os obstáculos e limitações da literatura a respeito dos processos metodológicos alusivos às dimensões menos tangíveis. Trata-se de dificuldades em

avaliar, sistematicamente, a relação entre intervenções e efeitos e, por conseguinte, mensurar componentes de natureza mais subjetiva e relacional atinentes, por exemplo, aos vínculos, autoestima e autonomia.

Segundo registros do MDS, o PAIF foi concebido a partir do “*reconhecimento que as vulnerabilidades e riscos sociais, que atingem as famílias e territórios, extrapolam a dimensão econômica, exigindo intervenções que trabalhem aspectos objetivos e subjetivos relacionados à função protetiva da família e ao direito à convivência familiar.*” (BRASIL, 2012a, p.9. MDS). Esse pressuposto está contido no objetivo central do PAIF, qual seja: “*prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.*” (BRASIL, 2004, p.33. PNAS). Logo, os instrumentos do PAIF - atendimentos e acompanhamentos – constituir-se-iam nas ações para se atingir os meios – potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos – que permitam a consecução do objetivo maior de prevenção dos riscos sociais. Para tanto, é oportuno investigar as intervenções do PAIF e de que maneira a execução dessas atividades resultam em alterações nas dimensões menos tangíveis. É possível considerando a natureza das ações e seus respectivos efeitos, obter esse tipo de informação?

O PAIF ao ter como foco o fortalecimento da função protetiva de indivíduos e famílias expostos a contextos de inseguranças e privações abarca em seu eixo de atuação aspectos objetivos como também prevê aquisições vinculadas ao convívio familiar e comunitário, o desenvolvimento de autonomia, a autoestima e o empoderamento (MDS, 2012a). Nessa perspectiva, essas dimensões menos tangíveis no interior do PAIF aparecem ao mesmo tempo como objetivo (aquilo que se pretende atingir) e como efeitos (resultados) do conjunto de intervenções e pressupostos do PAIF. Os principais efeitos citados pelos profissionais do CRAS Independência referem-se ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, aumento da autoestima, autonomia e empoderamento.

Os **vínculos** aparecem como substrato, já que é através destes que se realizam o objeto da proteção social básica. Observa-se diferentes níveis e formatos de vínculos que vão desde os vínculos estabelecidos entre os profissionais de um CRAS, deste para com o nível municipal de gestão³² e governo federal. Os vínculos do CRAS com os outros atores sociais do território

³² Em relação ao vínculo com a administração municipal nota-se que além das reuniões periódicas com os profissionais da Gerência de Proteção Social Básica (GPSOB) há também a presença em cada CRAS de um técnico da GPSOB, responsável pelo acompanhamento técnico metodológico (ATM). Os encontros são realizados semanalmente entre o ATM e os técnicos do CRAS, através de discussões de casos, planejamento de ações, exposição de dúvidas, demandas, etc.

(serviços, associações comunitárias, lideranças); com as famílias e no nível micro, do técnico com o usuário, deste para com sua família e vizinhos (figura 11).

Figura 11: Vínculos do CRAS



Fonte: Elaboração própria

Trata-se de uma trama complexa de relações e vínculos que podemos agrupá-los em quatro grandes grupos conforme abordagem trazida por Paugam (2007) e discutida no segundo capítulo: vínculos de filiação, vínculos de participação eletiva, vínculos de participação orgânica e vínculos de cidadania. No âmbito da proteção social básica, esses grupos estão organizados em duas grandes dimensões: os vínculos familiares e os vínculos comunitários.

A centralidade dos vínculos familiares e comunitários no interior do CRAS tem por concepção a ideia de que as vulnerabilidades relacionais derivam das condições materiais e imateriais dos sujeitos. A perspectiva desses vínculos está respaldada na função protetiva, na prevenção e mitigação dos processos de vulnerabilidades que estão bastante associados à desproteção, inseguranças e aos vínculos fragilizados.

Os vínculos familiares e comunitários aparecem enquanto objetivo do PAIF e como resultados das intervenções do trabalho social com as famílias. Dessa forma, as características, padrões e frequências desses vínculos são percebidos pelos profissionais do CRAS Independência, principalmente, através das intervenções realizadas pelo PAIF. Assim, a convivência no interior dos atendimentos particularizados e nas atividades coletivas constituem-se como importantes meios, instrumentos para o fortalecimento de vínculos ou na sua restrição se for o caso, portanto, “*a convivência é a forma e o vínculo resultado.*” (BELO HORIZONTE, 2013, p.1. MDS).

Como fortalecer vínculos, provocar mudanças sem a convivência? Eu acho que o CRAS com as atividades, com os eventos comunitários que é a maneira organizada de promovermos a convivência, de que as famílias se encontrem, troquem informações, compartilhem problemas e isso só é possível mesmo no encontro, na convivência entre as pessoas. O que a gente vai procurar fazer é criar ocasiões, propor uma temática acreditando que as pessoas têm saberes que se a gente valorizar e propagar mudanças podem acontecer... **superação de situações-problema e isso só através de convivência mesmo.** (Coordenador CRAS Independência, entrevista realizada em 30 de março de 2015, grifo nosso).

Essas duas modalidades de vínculos – familiares e comunitários – fundam-se no pressuposto de que as formas de convivência intrafamiliares, entre vizinhos, serviços e redes de apoio implicam no entendimento que as pessoas têm de si e do mundo em que vivem (BRASIL, 2013. MDS). Verifica-se um *continuum* de relações sociais, cujos formatos interferem nas atuais condições de vida dos sujeitos como também nas buscas e vínculos futuros. Trata-se de um processo em que se inicia com os vínculos familiares, da relação do indivíduo com sua família, da capacidade que o grupo familiar possui em exercer sua função protetiva, de afeto, cuidado e apoio. O vínculo familiar, na percepção dos profissionais do CRAS Independência está bastante atrelado aos papéis sociais, mas não no sentido de uma configuração ideal ou formatada e sim nas funcionalidades dos papéis tomando por referência as especificidades e organicidade do núcleo familiar:

Acho que fortalecer vínculo familiar é você ajudar a família a perceber o seu papel dentro da própria família e aí não só a mãe, mas os filhos também. E aí vão ter famílias que os filhos exercem o papel de mãe e a mãe tem papel de filho e tentar junto com essa família organizar essa relação, não é de organização no sentido que ela fique adequada, mas que ela seja adequada para o funcionamento dela, de acordo com a sua especificidade. Eu não tenho a pretensão que a família seja ideal, mas que ela pelo menos seja protetora e que ela não viole direitos. Então, se você já consegue possibilitar de que a mãe ou o responsável consiga organizar a sua família para que ela seja protetiva, que ela não exponha sua família a situações de risco, acho que isso já é fortalecer o vínculo familiar. (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015).

Além dos papéis sociais há questões relacionadas a gênero, às condições de habitabilidade, do território, aos ciclos de vida, aos tipos de acesso na estrutura educacional e laboral, ao capital cultural familiar, à quantidade de membros, as crenças, comportamentos e dinâmicas. Logo, a confluência de elementos oriundos dos fatores internos e externos que fazem com que as famílias experimentem ou não situações de vulnerabilidades é inarredável e

configura em desafios das administrações públicas para compreender as dinâmicas familiares e propor ações condizentes com suas necessidades e peculiaridades.

Quando, por exemplo eu recebo uma mãe, em que ela fala: “- fiquei sabendo que o meu filho começou a usar droga e eu não sei o que fazer...” E você devolve para ela: “- O que você vai fazer? Porque ela precisa assumir isso enquanto o papel dela de mãe. E aí a gente vai levantando algumas questões, possibilidades com ela: de estar mais próxima ao filho, de tentar estabelecer com ele um vínculo melhor, de buscar um suporte em uma atividade para o menino, você vai fazendo com que ela se aproprie da sua condição de vulnerabilidade e se desenvolva através dela. Então, eu acho que é isso. E aí não só a referência, não só a mãe, mas você também tentar com o adolescente ou que o pai se implique nesse papel e que não deixem que os seus membros se exponham aos riscos, isso é fortalecer vínculo familiar. (Psicóloga CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 de março de 2015).

Nota-se na citação acima que a proposta de fortalecer vínculos associa-se, primeiramente à identificação das situações de risco que fragilizam as famílias e que intensificam o esgarçamento de seus vínculos. Em segundo lugar, se observa a centralidade da mulher (referência familiar) como agente responsável pela busca de soluções dos problemas e conflitos familiares em face da tendência de omissão dos outros membros na responsabilidade conjunta da dinâmica familiar. E em terceiro lugar, o planejamento de estratégias e intervenções capazes de responder às demandas familiares, fortalecer os vínculos e sua capacidade protetiva.

E aí as vezes vem a mãe falando que não está conseguindo dar conta dos meninos, a situação está assim e assado. Aí eu falo: “- *Então, você marca com os meninos todos, vem todo mundo para gente poder discutir.* ” E, aí você começa a ouvir um a ouvir o outro e mediar o conflito e aí você vai ver o quanto você consegue ampliar os laços afetivos: “- *Ah, então tá eu vou passar a ser mais educada com ele, se ele me ajudar nisso e naquilo outro.* ” Então a gente vai criando algumas estratégias com as famílias e aí que são coisas que ela poderia revolver em casa, **mas o ambiente não é favorável para isso.** E quando você coloca todo mundo na mesa de frente, ouvi um, ouve outro, questiona, chama a atenção para algumas coisas, chama a atenção para alguns **significantes das falas** que as pessoas ficam até de orelha em pé! E aí a gente consegue promover essa autonomia, desenvolver as capacidades de organização da relação familiar. (Psicóloga CRAS Independência, trabalho de campo realizado em 18 de março de 2015, grifo nosso).

Para isso, torna-se necessário mapear a natureza dos vínculos, investigar em qual contexto esses vínculos estão situados, quais situações de riscos o comprometem e, ainda, quais vínculos precisam ser restringidos em função das ameaças e consequências negativas. Portanto, não se trata de fortalecer vínculos a qualquer custo, pois muitas vezes os laços podem estar associados, por exemplo a violência doméstica ou a negligência, cujas situações precisam ser analisadas com muita cautela. Verifica-se o quanto as situações de riscos sociais – alcoolismo/drogadição, negligência familiar, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes - podem fragilizar os laços e dificultar o seu fortalecimento ou até mesmo sua reconstrução.

Além dessas situações são citados pelos profissionais do CRAS Independência, os problemas de relacionamento entre pais e filhos adolescentes, principalmente, na incapacidade de impor limites e exercer autoridade. Trata-se, segundo os técnicos, de uma vulnerabilidade bastante presente que têm implicações em vários aspectos desde a evasão escolar de adolescentes que a partir de doze anos decidem não estudar mais e o benefício do Programa Bolsa Família é suspenso por descumprimento de condicionalidades; até a situações de riscos sociais, no que tange o envolvimento dos adolescentes no tráfico de drogas. Outra questão relatada pelos profissionais alusiva à fragilização da autoridade refere-se à relação conflituosa entre famílias e conselho tutelar, pois os pais acusam este serviço de tirar a autoridade deles, visto a proibição de agredir fisicamente os filhos, conforme definição do ECA.

Outra vulnerabilidade da ordem do menos tangível que se conecta com a questão da autoridade é a dificuldade de demonstrar afeto (carinho) no interior dos vínculos intrafamiliares, pois percebe-se palavras ríspidas e comportamentos agressivos uns com os outros (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015). Essa precariedade de ativos relacionais é resultante de aprendizagens e práticas que vão sendo reproduzidos entre as gerações decorrentes de processos de pobreza e vulnerabilidade social - no número elevado de filhos, no sofrimento, nos sentimentos de desesperança, nas dificuldades de sobrevivência e no mal-estar.

Considerando o conjunto de situações acima destacadas que fragilizam sobremaneira os laços intrafamiliares, são realizadas no âmbito do PAIF intervenções que visam o fortalecimento de vínculos familiares. São ações de acolhimento, atendimento ou acompanhamento particularizado, encaminhamentos para serviços e políticas, realização de rodas de conversa, encontros e visitas domiciliares.

Os vínculos comunitários, por sua vez referem-se conforme orientação do MDS de *“redes sociais de apoio compreendidas como as relações de amizade, vizinhança, entre outros tipos de vínculos de caráter simbólico e afetivo, que pressupõem relações de cuidado e espontaneidade.”* (BRASIL, 2012a, p.49. MDS). Adiciona-se também a organização social da comunidade – associação de moradores, lideranças comunitárias, comissões locais, organizações não governamentais como partes integrantes da perspectiva dos vínculos comunitários.

Essas redes sociais de apoio são mecanismos importantes no desenvolvimento de capital social e processos de mobilização comunitária. Assim, o objetivo em fortalecer vínculos comunitários na concepção dos profissionais do CRAS Independência refere-se ao fomento, a criação de oportunidades para que as relações no interior dessa rede de apoio estejam

organizadas de tal forma que, não dependam do serviço para funcionar em função da construção de laços de amizade, reciprocidade, solidariedade e ajuda mútua.

Os vínculos comunitários no território do Independência se configuram como um grande desafio, devido a alterações nos processos de sociabilidades decorrentes da violência e dos riscos sociais que impactaram negativamente nas relações de amizade entre vizinhos.

Olha, há um tempo atrás se percebia mais (relações de amizade, vizinhança). Quando, por exemplo a gente falava: “Chá de Mulheres”, eu não precisava ligar, porque se eu ligasse para uma da rua, eu sabia que todas estavam mobilizadas e hoje a gente já tem um pouco mais dificuldade em relação a isso. As pessoas não querem muito interferir na vida dos outros, até pelo risco do território, não querem criar fuxico. Até em relação ao cuidado com as crianças, antigamente, você saía e deixava o seu filho com o vizinho, hoje em dia o vizinho te cobra 10 reais para ficar com o seu filho. E essa lógica aqui funciona mesmo! “- *Ela vai trabalhar, mas tem que me pagar para eu cuidar do filho dela.* ” E em uma época atrás, a gente não via isso, fulana era super solidária com os outros. E mudou, mudou mesmo. (Psicóloga CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 de março de 2015).

Essa citação indica que essas relações se tornaram mais impessoais e distantes na medida em que houve o crescimento da criminalidade no território, como também das mudanças nas dinâmicas sociais – ocupação das mulheres no mercado de trabalho, das novas tecnologias e formas de socialização. Além disso, os profissionais do CRAS Independência destacam quanto a necessidade de estreitar as relações com as “potenciais” lideranças e vice-versa. Essa maior proximidade tem como objetivo a construção de conhecimentos conjuntos e o planejamento de ações condizentes com as especificidades e anseios das famílias do território, pois ainda segundo a psicóloga do CRAS “*percebe-se uma certa obscuridade do que o território quer do PAIF.*” (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015). Acrescente-se o fato, conforme observado no capítulo anterior, de as pessoas com perfis de liderança e de mobilização social estarem localizadas em diferentes espaços do território, dificultando assim os processos de articulação.

O CRAS aparece como um importante agente de fomento de ações e iniciativas de fortalecimento de vínculos, por meio da identificação e estabelecimento de parcerias com atores-chaves do território e no desenvolvimento de intervenções socioassistenciais que possibilitem a convivência e a troca de saberes. Nesse ponto, as atividades coletivas aparecem, segundo percepção de seus profissionais, como os principais instrumentos capazes de fortalecer os vínculos comunitários. Afirmações como “*a partir do CRAS eu fiquei conhecendo os meus vizinhos*” ou “*eu não sabia que você passava por isso e agora eu sei e você pode contar comigo*” são frases frequentemente citadas pelas famílias que acessam o CRAS, conforme a equipe técnica.

O coordenador do CRAS observa que a participação das famílias do território nesses espaços de convivência aumenta a possibilidade de ampliação da rede de relações do indivíduo, principalmente no que se refere ao acesso a direitos, serviços e de novas perspectivas. Dessa forma, o fortalecimento de vínculos comunitários contribui para que os indivíduos e as famílias passem, paulatinamente, a se reconhecerem enquanto sujeitos de direitos e de desejos de acordo com a psicóloga do CRAS Independência.

Assim, o CRAS, por meio de seus programas e projetos e de sua articulação com outros serviços e políticas contribui, fortemente, para permitir o acesso e o usufruto dos direitos civis e sociais de cidadãos historicamente excluídos que de outra forma estariam alijados. Trata-se, nessa perspectiva, de efeitos pautados primeiramente no reconhecimento de que todos os indivíduos, independentemente das suas condições sociais são cidadãos e que para tanto, torna-se necessário munir os usuários da assistência social de consciência quanto a exigência de seus direitos, tendo em vista que a relação estaria pautada entre direitos legítimos e obrigações e não em subserviência e caridade.

Está dentro das atribuições da assistência garantir o acesso aos direitos, a defesa e garantia de direitos. Nos atendimentos nós reforçamos o tempo todo que a assistência social é um direito. Portanto, a gente tem que desconstruir isso que está enraizado, assim sendo, eu tenho a obrigação de dizer para o meu usuário que aquilo que ele está acessando é um direito dele previsto numa política, não é o assistente social ou o coordenador ou o vereador bonzinho, é um direito!. (Assistente social CRAS Independência, entrevista realizada em 16 de jun. 2015).

O que parece estar em jogo é o sentimento de pertencimento a uma comunidade cívica e os meios concretos e legais para a efetivação dos direitos e o exercício da autonomia. Nessa perspectiva, os profissionais do CRAS Independência definem a **autonomia** como sendo, primeiramente a capacidade dos indivíduos e famílias em se reconhecerem enquanto cidadãos de direitos e em um segundo momento, serem autores e responsáveis por suas próprias escolhas e história.

Nesse sentido, o conceito de autonomia faz referência à capacidade dos indivíduos e famílias na construção de projetos de vida fundamentados nos direitos e deveres universais e não locais e/ou sociais fornecidos pelo seu ambiente social mais próximo (família, vizinhança, território, cultura, igreja etc.) (REGO; PINZANI, 2013, p.57). Todavia, contextos de privações e riscos sociais podem se configurar como obstáculos para o desenvolvimento da autonomia. O indivíduo imerso em contextos sociais provocados por suas escolhas como também por condições estruturais e valorativas começa a desenvolver a sua autonomia na medida em que não aceita vivenciar determinadas situações.

Por exemplo, uma mulher vítima de violência doméstica que resolve denunciar o companheiro ou a mãe que não aceita mais exercer o papel de mulher submissa e passa a dizer não em alguns momentos e que se permite desejar e realizar mudanças em suas relações e modos de vida:

Dela dizer eu não aceito isso para minha vida e a partir daquele momento ela começa a fortalecer a autonomia dela, enquanto ela não conseguir se perceber enquanto uma pessoa, uma cidadã de direitos ela não consegue dá outros passos para sair, para ir em busca dessa autonomia. Quando ela se acha apenas vítima de uma situação, muitas vezes ela será vítima de várias situações de vulnerabilidade, mas ainda assim existe um movimento que ela tem que fazer para conseguir sair daquela situação, seja a busca pelo CRAS, seja uma orientação jurídica, mas esse movimento ele vai ter que existir. E na medida que os outros percebem esse desejo de mudança dela o processo fica mais fácil de trabalhar as outras questões e desenvolver a autonomia. (Assistente Social CRAS Independência, entrevista realizada em 16 jun. 2015).

Não se trata, contudo, de um movimento fácil e simples, pois o desenvolvimento de autonomia depende de outros fatores e prerrogativas para que se concretize. Além disso, conforme colocado pelos assistentes sociais do CRAS Independência, indivíduos e famílias expostos a situações complexas de vulnerabilidades se percebem tão fragilizados que é como se estivessem no fundo do poço e não enxergassem a saída. Dessa forma, a autonomia além de estar respaldada na titularidade de direitos, na capacidade dos indivíduos de fazerem escolhas e construírem seus respectivos projetos de vida se assenta também em intervenções calcadas na ampliação de ativos e empoderamento:

Quando a gente trabalha autoestima, empoderamento, quando a gente mostra outros caminhos, porque as vezes a pessoa vai chegar perdida – *estou sendo agredida, e aí? Não tenho para onde ir*. Então, quando você apresenta outras possibilidades, você vai dando também munição para ela construir essa autonomia dela. (Assistente Social CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 jun. 2015).

Empoderamento como processo e resultado das políticas de proteção social pode ser uma categoria síntese, para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos que ocorre quando se tem acesso a ativos – materiais, sociais, ideais – que em interação sinérgica entre si, permitem a redução da condição de extrema vulnerabilidade. (BRONZO, 2009, p.177).

Além da autonomia, é citada pela equipe técnica a presença de subjetividades relacionadas a autoestima, empoderamento e protagonismo. Os profissionais do CRAS Independência não definiram de forma detalhada os significados e as diferenças entre os conceitos acima destacados.

A baixa autoestima dos indivíduos e famílias do território foi bastante relatada pelos entrevistados como traço inerente as situações de vulnerabilidades dos usuários do PAIF. Segundo os técnicos do CRAS, as famílias atendidas carregam olhares cabisbaixos, sentem-se inferiores e não atribuem valor a si mesmo. A baixa autoestima contribui para o

desenvolvimento de outros processos subjetivos e de riscos sociais tais como negligência em relação a si mesmo, a família, a casa; a violência doméstica, a falta de motivação e esperança:

Eu me lembro do caso de uma mulher forte, grandona que sofria violência doméstica e que tinha um filho com síndrome de down, nós chegamos na casa dela e ela estava roxa. A visita domiciliar ocorreu em função da infrequência escolar do filho, pois nessa perspectiva a mãe estava sendo negligente, mas ninguém se preocupou com o contexto familiar dela. Essa usuária tinha uma autoestima muito baixa, o esposo batia muito nela, era um relacionamento familiar bastante conflituoso. Então, ela começou a participar de algumas atividades do CRAS, então ela começou a se fortalecer e a partir do momento que começou a aumentar a sua autoestima, ela conseguiu um trabalho e, gradualmente, conseguiu se impor mais e passou a não receber mais ligações da escola em relação a infrequência escolar do filho. **Hoje acredito que teve atuação do CRAS sim, mas teve muito dela.** (Assistente Social CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 jun. 2015, grifo nosso).

A baixa autoestima aparece como sendo um atributo a ser reduzido ou alterado, através de um conjunto de intervenções socioassistenciais e psicossociais no interior do PAIF, cujos efeitos ou resultados contribuem para o processo gradual de elevação da autoestima e de mudanças em várias esferas. Ademais, coloca-se como desafio criar mecanismos de mensuração que nos permitem avaliar de que maneira as intervenções do PAIF contribuíram para que a usuária aumentasse a sua autoestima e fosse em busca de melhorias nas suas condições de vida. E aliado a isso é possível distinguir a atuação do CRAS e o movimento do indivíduo? Essa distinção é relevante, em que sentido?

4.4 Processos Preliminares de Mensuração de Resultados - Efeitos Menos Tangíveis do PAIF

Na seção anterior foram discutidas as dimensões menos tangíveis no interior do PAIF, no que se refere ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, as aquisições de autonomia e autoestima. O objetivo foi chamar atenção de que forma essas subjetividades e ativos são traduzidos pelo PAIF enquanto objetos de intervenção e, ao mesmo tempo como efeitos, resultados produzidos. Observou-se que as especificidades dessas dimensões menos tangíveis interferem nas condições de vida e capacidades de respostas dos indivíduos e famílias. Assim sendo, a partir do momento que um serviço tem por objetivo prevenir situações de risco social, abre-se um leque de dimensões materiais e imateriais, os quais

Está no papel do CRAS essas dimensões não tangíveis, e eu acho que até difícil para os profissionais da saúde, educação entenderem um pouco qual o nosso trabalho e falar assim: o que vocês fazem, de fato? Porque eles trabalham com números e a gente não trabalha com números. Cria-se um protocolo de atendimento que é específico para o idoso, criança, gestante e a gente não consegue criar isso. Mas, essa é a tarefa, e aí **tá difícil da gente construir indicadores: que a gente faz isso e que consegue**

atingir isso. Não sei se a gente consegue atingir o ideal em relação ao fortalecimento de vínculos, superação das situações de vulnerabilidade e esses dados numéricos talvez nos faça enxergar essas dimensões que não são mensuráveis. Mas eu acho também que a assistência social está muito recente nesse papel e o reflexo do trabalho do CRAS vai começar a surgir ainda daqui há uns 10 anos. (Psicóloga CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 18 março de 2015, grifo nosso).

Essas dimensões menos tangíveis por mais que estejam contidas nas abordagens e intervenções do PAIF, não aparecem de forma cristalina nos processos de trabalho do CRAS Independência. As definições e as percepções dos efeitos do PAIF nessas dimensões e seus respectivos processos de mensuração ocorrem de modo abstrato, tendo em vista a escassez de publicações e instrumentos avaliativos e de monitoramento.

Aquilo que você não consegue mensurar, muitas vezes a gente fica sem saber se aquela intervenção que a gente fez com a família realmente surtiu efeito, como que foi. E aí seria mais fácil ser o assistente social da cesta básica, porque aí você deu a materialidade e pronto. Quando tem que se trabalhar dimensões subjetivas (que é o nosso desafio, que a gente batalha e estuda) aí é muito mais complicado porque as vezes o resultado do seu trabalho não vai ser nem eu quem vai perceber, vai ser um técnico que vai vir depois. Ou as vezes nem a própria pessoa percebe, as vezes é alguém de fora: *você está dizendo que não está tendo avanço, mas olha para você ver, o quanto você caminhou.* Nem que seja 1, 2, 5% houve um avanço. (Assistentes Sociais CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 16 jun. 2015).

Essa afirmativa não significa ineficiência dos profissionais do CRAS Independência. Está relacionada, na verdade, a processos de gestão, monitoramento e avaliação que extrapolam o PAIF, pois dizem respeito à cultura pública e política, no que tange a precariedade de instrumentos e de espaços de construção metodológicas. Além disso, a realização de estudos metodológicos e avaliativos no interior do CRAS é bastante comprometida pelo número reduzido de profissionais e pela grande quantidade de demandas, principalmente provenientes das demandas espontâneas e das ações burocráticas.

Diante disso, os profissionais do CRAS Independência apreendem a ocorrência das dimensões menos tangíveis principalmente por meio dos relatos, reações e diálogos dos usuários no interior dos serviços socioassistenciais. De fato, a observação se configura como um importante instrumento analítico dos resultados alcançados pelo PAIF. Não há, porém, um sistema informatizado de monitoramento, uma vez que as informações ficam restritas ao prontuário da família, uma ficha de papel localizada em um arquivo:

Não tem como a gente mensurar se os objetivos estão sendo efetivados, há não ser as questões assistenciais, as quais eu chamo de materiais. As outras questões socioeducativas (dimensões menos tangíveis) não têm como a gente mensurar a não ser através da percepção de cada técnico, **mas essas percepções não têm aonde registrar, a não ser no prontuário da família.** (Assistente Social CRAS Independência, entrevista realizada em 16 jun. 2015, grifo nosso).

Há, portanto a dificuldades de sistematização das dimensões menos tangíveis. O que se tem são conhecimentos e processos de mensuração incipientes que não dão conta de explicar a complexa cadeia de causalidades que produzem situações de vulnerabilidades. Essas dificuldades decorrem da escassez de instrumentos avaliativos que permitam que os técnicos apreendam os resultados de suas intervenções de forma objetiva. O que garante a objetividade é a capacidade de construir e analisar informações que um profissional, olhando para os dados, possa chegar nas mesmas conclusões que um técnico anterior.

Assim sendo, avaliar, por exemplo de que maneira o PAIF contribuiu para o fortalecimento de vínculos familiares constitui-se em desafios de ordem operacional e metodológica, uma vez que não se tem o controle de todas os fatores que foram relevantes para que o vínculo fosse fortalecido. E da mesma forma, não há garantia de que um determinado atendimento particularizado, visita domiciliar ou roda de conversa resultará no fortalecimento dos laços familiares.

Diante desse cenário de incertezas, os profissionais do CRAS Independência enfatizaram a atenção dada aos relatos dos usuários acerca das intervenções realizadas. Frases como: *“quando eu cheguei no CRAS eu não era ninguém, olha como eu estou agora”* ou *“a partir do CRAS eu fui fazer aquele curso e me inseri no mercado de trabalho.”* (Coordenador CRAS Independência, entrevista realizada em 30 de março de 2015) sinalizam os efeitos ou resultados dos serviços socioassistenciais para a equipe técnica do CRAS Independência.

A gente lida com muitas situações de pobreza, de dificuldades, **então perceber famílias que se desenvolveram, que a gente conseguiu acompanhar a melhoria nas condições de vida**, satisfaz a gente enquanto profissionais, enquanto dever cumprido. Não dá só para trabalhar com a dor, com a morte e com a dificuldade, o que faz a gente dá conta, são os momentos de alegrias mesmo. (Coordenador CRAS Independência, pesquisa de campo realizada em 30 de março de 2015, grifo nosso).

Foram analisadas, neste capítulo, as formas pelas quais são abordadas pelos profissionais do CRAS Independência as dimensões menos tangíveis no interior do PAIF. Verificou-se que tais dimensões se encontram situadas em contextos mais amplos que dizem respeito a situações de pobreza e vulnerabilidade dos indivíduos, famílias e do território. Trata-se de causas imbricadas e interdependentes que dificultam tanto os processos de intervenção como de mensuração de efeitos. Contudo, nota-se que mesmo com essas lacunas e a precariedade de instrumentos avaliativos há resultados, efeitos no que se refere ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, aquisições de autonomia e autoestima, cujos resultados incidem na ampliação e fortalecimento de ativos e, conseqüentemente na

melhoria das condições de vida das famílias do território de abrangência do CRAS Independência.

CONCLUSÃO

A presente dissertação consistiu na análise do Programa de Atenção Integral à Família no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social Independência, Belo Horizonte - MG. O objetivo foi examinar os mecanismos de intervenção e os resultados alcançados com ênfase nas dimensões menos tangíveis que subjazem às situações de pobreza e vulnerabilidade.

A pobreza, em seu aspecto multidimensional, e a vulnerabilidade e suas partes circunscritas se apresentaram no interior desse trabalho como categorias essenciais. Paralelamente, foi apresentada a perspectiva da proteção social e da estrutura de oportunidades como elementos que se inter cruzam e perpassam as vulnerabilidades dos indivíduos, famílias e do território.

A dissertação teve como questão norteadora as percepções dos operadores do CRAS acerca do PAIF e seus respectivos efeitos na dimensão sócio relacional e no fortalecimento e ampliação de ativos. Primeiramente, observou-se que o objetivo central do PAIF: *“prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”* (BRASIL, PNAS, 2004, p.33) se apresentou de forma imprecisa nos discursos dos operadores da política no CRAS Independência.

De fato, é um objetivo complexo condizente com o volume de condicionantes sociais e cumprimento de um conjunto de ações necessárias à prevenção das situações de risco social. Há semelhanças de significados e sentidos entre a definição de vulnerabilidade e o enunciado do PAIF, uma vez que nas duas abordagens se observa a presença de situações de risco social, uma base de ativos a serem ampliados e fortalecidos, cujos resultados impactariam nas capacidades de respostas e de resiliência dos indivíduos.

O conceito de vulnerabilidade constitui-se, conforme analisado, como principal instrumento analítico do PAIF no que diz respeito aos seus objetivos, concepções e tipos de intervenções. No caso do CRAS Independência, verificou-se um número elevado de situações de risco social, uma base restrita de ativos e, conseqüentemente, uma reduzida capacidade de respostas dos usuários diante dos danos gerados por esses eventos. Esse descompasso entre riscos e ativos compromete o planejamento e execução de estratégias de intervenção que tenham como escopo atenuar a probabilidade da ocorrência do risco, tendo em vista que muitas famílias atendidas **vivenciavam** situações recorrentes de violência, negligência e violação de direitos.

Desse modo, a relação entre ações preventivas e a elevada incidência de riscos sociais se configurou como um desafio de difícil equacionamento no interior do CRAS Independência. Por conseguinte, prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos em cenários fortemente marcados por inseguranças, privações e fragilidades também se demonstrou de difícil operacionalização.

As potencialidades e os vínculos no interior do PAIF se apresentam como meios, dispositivos que contribuem na prevenção das situações de risco social e, ao mesmo tempo, como efeitos produzidos pelo serviço. Portanto, tem-se a mediação entre processos de intervenção e resultados alcançados a partir do trabalho social com as famílias. Ressalte-se a falta de clareza na definição do termo ‘potencialidades’. Partiu-se da hipótese de que se tratavam de ativos, de recursos mobilizados pelas famílias na melhoria das suas condições de vida, os quais também se associavam na perspectiva de aquisições de autonomia, autoestima e empoderamento. A ideia de ‘potencialidades’ também foi abordada no texto como sendo algo de positivo que os sujeitos possuem e que auxiliariam em suas capacidades de respostas diante das situações de vulnerabilidades vivenciadas.

O fortalecimento de vínculos, enquanto objetivo explícito do PAIF, decorre da importância deste como mecanismo de proteção e reconhecimento conforme acepção utilizada por Paugam (2007). De fato, o CRAS Independência se apresentou como locus de proteção e de apoio, espaço onde as famílias são reconhecidas enquanto sujeitos de “direitos e desejos.” (Psicóloga CRAS Independência, entrevista realizada em 18 de março de 2015) e recorrem para falarem sobre suas vidas, dificuldades e buscam soluções para seus problemas:

E isso é do trabalho e por mais dura que seja a situação, ela ter um lugar para onde ela possa vir e baixar a guarda, dizer que não aguenta, está presa, sem saída. Isso é potente, é forte, ter esse lugar aonde recorrer, pedir socorro, acho que isso tudo dá muito sentido no meu trabalho. Muito sentido naquilo que eu busco. (Coordenador CRAS Independência, trabalho de campo realizado em 09 março de 2015).

No que concerne às hipóteses, a investigação nos mostrou que os técnicos, por certo, são capazes de descrever os resultados das intervenções socioassistenciais nas dimensões menos tangíveis. No entanto, os instrumentos de monitoramento e avaliação são incipientes e não permitem capturar tais efeitos. Essas alterações mais subjetivas são apreendidas principalmente com base nas percepções dos profissionais e nas declarações dos usuários do PAIF. Contudo, tendo em vista o desenho do programa, o número reduzido de profissionais e a escassez de espaços de construção metodológica, tais impressões são registradas de forma insuficiente, pois não há variáveis ou indicadores que possibilitam medir os efeitos (resultados) dessas dimensões menos tangíveis.

Em vista disso, verificou-se que essas dificuldades de avaliação e mensuração decorrem da própria natureza das intervenções que objetivam alterar esquemas de valores e atitudes dos indivíduos imersos em situações de vulnerabilidade. Martinez (1998) salientou que nesses tipos de ações, os serviços possuem um caráter fortemente personalizado, planejados segundo as especificidades e demandas de cada receptor. Essas características resultam em dificuldades em se apreender os produtos do serviço, em que pese a utilização de “*tecnologias brandas*.” (MARTINEZ, 1998), visto que a produção de resultados incertos e de efeitos variam de acordo com o destinatário e o contexto da ação.

Esses obstáculos também são provenientes da complexidade dos problemas sociais, dos desafios que se colocam no interior dos programas e as dificuldades em se precisar a relação entre causas, meios (atividades realizadas) e efeitos. No caso do PAIF, tem-se objetivos específicos – defesa de direitos, desenvolvimento de potencialidades, aquisições, seguranças, fortalecimento de vínculos - os quais, em tese, conduziriam à consecução do objetivo geral – prevenção das situações de risco social. Todavia, tais objetivos específicos se constituem enquanto hipóteses a serem verificadas diante da carência de conhecimentos e de instrumentos analíticos que permitam afirmar com segurança essa relação de causalidade.

Nesse sentido, avaliar de que forma o PAIF incide no fortalecimento de vínculos e no desenvolvimento de potencialidades se configura como desafios de ordem conceitual, operacional e metodológica. Primeiramente, pelas dificuldades em se traduzir em termos de variáveis, indicadores ou parâmetros para mensuração, essas informações de natureza mais subjetiva ou relacional, como é o caso dos vínculos e potencialidades. (BRONZO; MENDES; REZENDE, 2015). Em segundo lugar, pela dificuldade em isolar os efeitos do CRAS presentes no interior de fatores causais mais amplos.

Essas questões acompanharam todo processo investigativo da presente dissertação e a medida em que se foi avançando no trabalho observou-se que não se tratavam de evidências empíricas e sim de aproximações ou explorações. A informação subjetiva e seus respectivos instrumentos de medição de bem-estar ainda se apresentam de forma emergente nos serviços públicos devido, principalmente a dificuldades de ordem metodológica e de valor público. Contudo, isso não significa que os técnicos do CRAS Independência desconsiderem em seus eixos de atuação essas dimensões menos tangíveis. O que se deve chamar atenção é a precariedade de instrumentos capazes de medir se e de que maneira esses tipos de intervenções surtiram efeitos no “*desenvolvimento de potencialidades e no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários*.” (BRASIL, PNAS, 2004, p.33).

Diante do exposto, finalizo a presente dissertação talvez com mais questões do que conclusões diante da complexidade desse universo analítico. Não foi um processo investigativo confortável, do ponto de vista subjetivo, pois lidar mesmo na posição de pesquisadora, com situações de vida marcadas por vulnerabilidades, pobreza e fragilidades nos faz sentir pequenos e impotentes diante de tantos percalços e sofrimento social. Desse modo, a oportunidade em ouvir dos profissionais do CRAS Independência como tais situações repercutiram em suas rotinas de trabalho e em suas vidas, permitiu descortinar, de alguma maneira, um contexto permeado de desafios, angústias e ideais.

REFERÊNCIAS

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

BARBALET, J.M. **A Cidadania.** Lisboa: Estampa, 1989.

BARBIER, René. **Pesquisa-Ação na Instituição Educativa.** Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1985.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Política Pública da Assistência Social. **Informativo Centro de Referência de Assistência Social Independência.** 2002 – 2008

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Estatísticas e Indicadores.** IBGE 2010. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=estatisticaseindicadores&tax=20040&lang=pt_BR&pg=7742&taxp=0&. Data de acesso: ago/2014

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Regional Barreiro:** Censo 2010. Disponível em www.pbh.gov.br/regionais. Data de acesso: 03/03/2015.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Programa Família Cidadã, Plano de Ação Familiar** – PAF. CRAS Independência, 2011.

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

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Mapa do Programa BH Cidadania, 2011. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&tax=8962&lang=pt_BR&pg=5567&taxp=0& Acesso em: 04 de ago de 2015

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação. **Informações socioterritoriais CRAS Independência,** 2015

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Gerência de Proteção Social Básica (GPSOB), **Relatório Anual de Gestão Centro de Referência de Assistência Social Independência** – janeiro a dezembro de 2013a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. A tradução do direito à proteção básica:** uma contribuição de BH. Aidê Almeida Cançado (Org.), 2013b.

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

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Programa BH Cidadania. Projeto Especial Família Cidadã: Cidade Solidária, [201?] 29 slides: color

BLANCO, Ismael; GOMÁ, Ricard. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 26, Caracas, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília, MDS: 2009.

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

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 dez. 1993.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2004

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma Operacional Básica NOB / SUAS**, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social** – 1ª ed., 72p. – Brasília, 2009a.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109. Diário Oficial da União em 25 dez. 2009b.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas sobre o PAIF. **O Serviço de Proteção Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. 1ª ed. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas sobre o PAIF. **Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**, 1ª Edição. Volume 2. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica** (NOB/SUAS), Brasília, Dez, 2012c.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**, Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema de Registro Mensal de Atendimentos – RMA**, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>. Data de acesso: jan/2015

BRASIL. Ministério de de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2013 – Base de Dados**, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Março de 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014 – Resultados Nacionais**, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Abril de 2015a.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014 – Base de dados**, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Abril de 2015b.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014. Manual CRAS – Resultados Nacionais**, Centros de Referência de Assistência Social, CRAS. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Abril de 2015c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Matriz de Informação Social**, portal SAGI. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php>. Acesso em: jul de 2015d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Relatório de Informações Sociais (RI)**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acesso em: jan de 2015e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Data Social / Data SUAS. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4. Acesso em: 21 de jan de 2015f.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Relatório de Informações Sociais RI da Proteção Social Básica. Referência: set/2015f. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=31&area=0&ano_pesquisa=2015&mes_pesquisa=9&saida=pdf&relatorio=337&ms=971. 2015g. Acesso em Ago./2014.

BRONZO, Carla e VEIGA, Laura. “A vulnerabilidade ainda presente, mesmo com transferência de renda: limites da proteção social.” Paper apresentado no XVIII Congresso do CLAD em Montevideo, Uruguai. 2013.

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

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

BRONZO, Carla; MENDES, Maria Clara. A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real. In: **XIX Congresso CLAD**, 2014, Quito - Equador. Congresso CLAD, 2014.

BRONZO, Carla; MENDES, Maria Clara; REZENDE, Eliete. **Proteção social, autonomia e território**: termos de uma equação necessária para ampliar a efetividade da ação governamental

junto às famílias em condição de pobreza extrema. Relatório final de pesquisa – MDS/CNPq. Edital 457062/2013-4. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

BUSSO, Gustavo. **Vulnerabilidad Social: Nociones e Implicancias de Políticas para Latinoamericana a inicios del siglo XXI**. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

CAMPOS, M.; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família nas políticas sociais brasileiras. In: Revista Ser Social. Brasília: UnB, v.01, n.01, jan/jun de 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo percurso**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Panorama Social da América Latina**, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Texto da Resolução nº 109. Diário Oficial da União em 25 dez. 2009.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org). **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

DIETERLEN, Paulette. Derechos, necesidades básicas y obligación institucional. In: ZICCARDI, Alicia (Org.). **Pobreza, desigualdade social y ciudadanía. Los limites de las políticas sociales en América Latina**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, Buenos Aires, 2001.

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

DRAIBE, Sônia. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In. HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

DRAIBE, Sônia. **Proteção Social**. Verbete. DI GIOVANNI, G e NOGEIRA, Marco Aurélio (orgs). Dicionário de Políticas Públicas. FUNDAP. SP. Imprensa Oficial, 2013

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. :Lua Nova, n. 24, 1991.

FADUL, Fabiana Meijon; AFONSO, Maria Lúcia Miranda. A construção da Intersetorialidade no Território da PNAS: exercícios para uma psicologia da cidadania. In: ROMAGNOLI, Roberta Carvalho, MOREIRA, Maria Ignez Costa (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social – SUAS: a articulação entre psicologia e o serviço social no campo da proteção social, seus desafios e perspectivas**. Curitiba: CRV, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social. In. DELGADO, Maurício Godinho (Org). **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Os Territórios do SUAS In: ROMAGNOLI, Roberta Carvalho (Org.). **SUAS - Sistema Único de Assistência Social: a articulação entre psicologia e o serviço social no campo da proteção social, seus desafios e perspectivas.** Curitiba: CRV, 2014.

FLEURY, Sonia; MOLINA, Carlos. **Modelos de protección social Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el desarrollo social (INDES)**, 2000. (Paper de curso).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações (CEI), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2678-fundacao-joao-pinheiro-divulga-pib-dos-municipios-de-minas-gerais>. Acesso em: jul de 2015.

GROULX, Lion. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. Tradução Ana Cristina Nasser.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Censo 2010. IBGE Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: jun de 2015.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social.** São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

IVO, Aneto B. L. Georg Simmel e a “Sociologia da Pobreza”. Caderno CRH, Salvador, v.21, n.52 p.171-180. Jan/Abr. 2008.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

JACCOUD, Luciana; et al. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).** Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos de Constituição Federal. V. 1. IPEA, Brasília, 2008.

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

KAZTMAN, Rubén. **La Dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana.** CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, 2003.

KAZTMAN, Rubén. La heterogeneidade de la pobreza. El caso de Montevideo. **Revista CEPAL**, n.37, Santiago de Chile, 1989.

MARQUES, Eduardo. **Redes Sociais, Segregação e Pobreza.** São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Estado.** Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARSHALL, T..H. **Política Social.** Zahar Editores, 1965. Tradução Merton P. Gadelha.

MARTÍNEZ, Nogueira Roberto. **Los Proyectos Sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. CEPAL. Santiago de Chile, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8 ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Priscilla Maia de Andrade. Oficina de trabalho sobre acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família. 201?)

MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Orientação e acompanhamento de indivíduos, grupos e famílias**. In. Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: ABEPSS e CFESS, 2009.

MOKATE, Karen. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). **El monitoreo y la Evaluación: harramientas indispensables de la gerencia social**, 2000.

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

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

ORTUNO, Alessandro e DI GIOVANNI, Geraldo. Política social. Verbete. DI GIOVANNI, G e NOGEIRA, Marco Aurélio (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. FUNDAP. SP. Imprensa Oficial, 2013.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: EDUC; Cortez, 2003.

PAUGAM, Serge. **Las formas elementales de la pobreza**. Traducción de Maria Hernández. Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2007.

PEREIRA, Alessandra Duarte Rodrigues. **Explorando possíveis efeitos do Programa Vila Viva para redução da vulnerabilidade social**: um estudo de caso da Vila São José. 2014. Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro, Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte, 2014.

PICHON-RIVIÈRE, Enrique. **Teoria do Vínculo**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986. Tradução de Eliane Toscano Zamikhowsky.

PIRES, Shirley Jacimar. Os parceiros governamentais do BH Cidadania In: MOURÃO, Marcelo Alves; PASSOS, Aléxia Dutra Balona; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O Programa BH Cidadania: teoria e prática da intersectorialidade**. Belo Horizonte: Únika, 2011.

POCHMANN Márcio. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo**: considerações sobre o Brasil. São Paulo em Perspectiva, n.18, v.2, p: 3-16, 2004.

POUPART, Jean. A entrevista do tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. Tradução Ana Cristina Nasser.

PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA. Portaria nº 78, de 08 de abril de 2004. Estabelece diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília – DF. 13 de abr. 2004.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T A Queiroz, 1991.

RACZYNSKI, Dagmar. **Equidad, Inversion Social y Pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales**. MIDEPLAN CEPAL, 2002.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências sociais**. 5 ed. Cortez Editora, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Companhia das Letras: São Paulo, 2010.

SILVA, Marcia da. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, 20 (2): 69-78, DEZ.2008.

SIMMEL, Georg. **On individuality and social forms**. University of Chicago, 1984.

SIMMEL, Georg. **Les pauvres**. París, PUF, col. <Quadrige> (1ª ed. Alemana, 1907). 1998.

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

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Estudo de caso: um resgate do conceito e de suas potencialidades**. *Vertente*. Contagem, v. 12, n. 4, p.31-38, jul/dez. 2000.

VAITSMAN, Jeni; et al. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, n.14, v. 3, p. 731-741, 2009.

VEIGA, Laura; et al. **Proteção social não contributiva: gestão e articulação territorial dos agentes e da rede de serviços em três municípios da região metropolitana de Belo Horizonte**. FAPEMIG. Processo: SHA-APQ – 01358-10, Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos de Políticas Públicas – CEPP, Belo Horizonte, 2013.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. **Estratégias intersetoriais de gestão em contextos vulneráveis: reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte**. Paper apresentado no XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct – 2 nov. 2012.

VILLATORO, Pablo S. **La medición del bienestar a través de indicadores subjetivos: una revisión.** CEPAL, Santiago, 2012.

WEBER, Max. **Conceitos Sociológicos Fundamentais.** Lisboa: Edições 70, 2009.

APÊNDICE A

ROTEIRO COORDENADOR CRAS

Nome

Idade

Tempo na coordenação

Breve trajetória na assistência e afins

Famílias e Vulnerabilidade Social

1. Para você, o que significa vulnerabilidade social?
2. Quais as situações de vulnerabilidades mais recorrentes entre os usuários que utilizam os serviços socioassistenciais desse CRAS?
3. De que forma o CRAS atua na prevenção das situações de vulnerabilidade e riscos sociais? E qual seu papel na redução dessas vulnerabilidades?
4. Como você descreveria as famílias que residem no território de abrangência deste CRAS? E o perfil das famílias do PAIF? Existem diferenças entre elas? Como você descreveria essas diferenças? É diferente do perfil das famílias do território? Porque? Comissão local da saúde no território.
5. É possível fazer uma categorização ou agrupar as famílias por alguma característica subjetiva ou psicossocial que as diferencie? Podem ser identificadas regularidades ou padrões nessas dimensões menos tangíveis?

Bloco B: Caracterização do território do CRAS

6. Quais as principais características do território, quais são suas principais vulnerabilidades e potencialidades? Do ponto de vista material e também em termos de organização social (capital social, participação etc)
7. Como tais vulnerabilidades e potencialidades são enfrentadas pelo CRAS e pela rede de serviços?
8. Como você avalia a rede de serviços no território? O que falta? Você considera que a rede impacta nos resultados dos serviços do CRAS? Impacta de forma diferente para cada tipo de serviço? Como?
9. O que você diria sobre a estrutura de oportunidades desse território? Há muitos serviços públicos (saúde, educação, etc.), associações comunitárias, ONGs? Como você vê o acesso dessas famílias nessa rede de serviços?
10. E sobre a dinâmica social do território? Quais são as características da comunidade quanto à participação e envolvimento nas atividades comunitárias? E quanto às promovidas pelo CRAS?

11. Quais são as principais demandas trazidas pelas famílias residentes no território?

Bloco C: Política de Assistência Social / Proteção Social Básica

12. É realizado diagnóstico da situação social das famílias para o planejamento das atividades dos serviços socioassistenciais?

13. Como é feito o planejamento das atividades do CRAS? O que é levado em conta para fazer esse planejamento?

14. As características e demandas distintas das famílias impactam na construção e planejamento das metodologias de intervenção? Como?

15. O CRAS tem uma leitura, por indicadores, das vulnerabilidades do território e das famílias?

16. Há processos de monitoramento e avaliação relacionados às atividades e serviços socioassistenciais no âmbito do CRAS? Em caso afirmativo, como se dá a operacionalização e acompanhamento de cada etapa ou fase?

17. As famílias são de alguma forma envolvidas nos processos de planejamento e avaliação dos serviços socioassistenciais?

18. Na sua avaliação, quais são os três principais problemas que o CRAS está enfrentando atualmente? Como eles têm sido enfrentados? O equacionamento de cada problema depende de quê?

Principais problemas do CRAS	Como tem sido enfrentado?	Equacionamento depende de quê?

19. Tomando como referência o CRAS, qual foi a última intervenção (serviço ou programa) mais significativo desenvolvido por vocês? Que razões motivaram essa iniciativa?

20. Na sua opinião, o que deveria ser feito ou ocorrer para que o CRAS pudesse gerar um impacto maior na prevenção e redução das situações de vulnerabilidades das famílias?

21. Quais são os principais desafios na provisão da proteção social básica?

Bloco D: Serviços Socioassistenciais: Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)

22. O que o CRAS pretende alcançar junto as famílias? Quais os resultados esperados? Você considera que ele alcança esses resultados? Quais são suas principais dificuldades e desafios para promover tais mudanças?

23. Que tipos de mudanças ocorrem nas famílias a partir da inserção nos serviços do CRAS? Como você percebe as mudanças provocadas nessas famílias?

24. O que significa, na sua visão, fortalecer vínculos familiares e comunitários? Como você percebe a relação entre as atividades realizadas no CRAS, e também especificamente no PAIF, quanto ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários? Qual a relação de causalidade entre o acompanhamento familiar e o fortalecimento de tais vínculos?
25. E sobre os vínculos criados entre os usuários e os técnicos e operadores do CRAS? Que tipos de vínculos são criados nessa relação? Como as diferentes formas de relações que se estabelecem entre famílias atendidas e técnicos podem ser analisadas e tipificadas?
26. O que pode ser feito para fortalecer vínculos familiares e comunitários dessa população nesse território? Quais as maiores dificuldades para alcançar esse objetivo?
27. Como você percebe que os vínculos estão sendo fortalecidos a partir dos serviços socioassistenciais? Como identificar essas alterações nas dinâmicas intrafamiliares e comunitárias?
28. O que você entende por autonomia? O que seria necessário fazer para fortalecer a autonomia das famílias?
29. Qual o papel do CRAS para a fortalecimento de autonomia das famílias? Quais os principais desafios que os serviços/política enfrentam para alcançar esse objetivo?
30. Os serviços socioassistenciais e psicossociais têm por características alterações em dimensões subjetivas e comportamentais, os quais demandam tempo e é de difícil mensuração. Como vocês lidam com isso, ou seja com a urgência de enfrentamento das situações de vulnerabilidade e riscos sociais e ao mesmo tempo com processos subjetivos, cujas alterações são de médio a longo prazo?
31. Os serviços socioassistenciais têm por objetivo contribuir na conversão de situações de ruptura de vínculos em processos de fortalecimento e ampliação de vínculos; situações de vulnerabilidade em processos de empoderamento, autonomia, capacidades. Você acha que isso é atribuição do CRAS? Em caso afirmativo, o que seria necessário (ideal) para que se trabalhe com essas dimensões menos tangíveis?
32. Como você se sente em relação ao seu trabalho?

APÊNDICE B
ROTEIRO ASSISTENTES SOCIAIS E PSICÓLOGOS

Nome

Idade

Quanto tempo no CRAS e breve trajetória na assistência ou trabalho com famílias

Profissão

Vulnerabilidade Social / Território/ famílias

1. Para você, o que significa vulnerabilidade social?
2. Quais as situações de vulnerabilidades mais recorrentes entre os usuários que utilizam os serviços socioassistenciais desse CRAS?
3. Quais as principais características do território, quais são suas principais vulnerabilidades e potencialidades? Do ponto de vista material e também em termos de organização social (capital social, participação etc)
4. Como tais vulnerabilidades e potencialidades são enfrentadas pelo CRAS e pela rede de serviços?
5. Como você avalia a rede de serviços no território? O que falta? Você considera que a rede impacta nos resultados do PAIF? Como?
6. De que forma o CRAS atua na prevenção das situações de vulnerabilidade e riscos sociais? E qual seu papel na redução dessas vulnerabilidades?
7. Como você descreveria as famílias que residem no território de abrangência deste CRAS? E o perfil das famílias do PAIF? Existem diferenças entre elas? Como você descreveria essas diferenças? É diferente do perfil das famílias do território? Porque?
8. É possível fazer uma categorização ou agrupar as famílias por alguma característica subjetiva ou psicossocial que as diferencie? Podem ser identificadas regularidades ou padrões nessas dimensões menos tangíveis?

Planejamento e ações do paif

9. Quais as atribuições do profissional de assistência social no PAIF? E do psicólogo?
10. O que distingue a atuação do assistente social em relação ao psicólogo no âmbito do CRAS e do PAIF?
11. Como é feito o planejamento do PAIF? O que é levado em conta para planejar tais atividades?

12. Como é elaborado o Plano de Acompanhamento Familiar? Ele é elaborado conforme as especificidades de cada família? A definição do conteúdo do Plano de Acompanhamento Familiar a ser trabalhado varia entre os tipos de famílias e de demandas? Como?
13. Como as características e demandas das famílias impactam no planejamento das atividades do PAIF?
14. Há um perfil predominante das famílias que são encaminhadas para o Acompanhamento Familiar? Que perfil é esse? Como definir quais são inseridas?
15. O que é o acompanhamento familiar? O que significa dizer que uma família está em acompanhamento?
16. Qual a sua percepção sobre o acompanhamento familiar? Quais são seus principais desafios e potencialidades?
17. Como o PAIF atua nas dimensões protetiva, preventiva e proativa? O que define uma ou outra dimensão, em termos de ações realizadas pelo PAIF?
18. Há uma grande incidência de famílias que não aderem ao plano de acompanhamento familiar? Quais seriam essas dificuldades de aceitação?

Resultados - percepção

19. O que o PAIF pretende alcançar junto as famílias? Quais os resultados esperados? Você considera que ele alcança esses resultados? Quais são suas principais dificuldades e desafios para promover tais mudanças?
20. Que tipos de mudanças ocorrem nas famílias a partir da inserção no PAIF? Como você percebe as mudanças provocadas nessas famílias?
21. Como é monitorado o alcance de resultados no plano de acompanhamento familiar? As informações do Plano de Acompanhamento Familiar são de alguma forma sistematizadas e posteriormente analisadas? Elas são utilizadas para produzir informações acerca do impacto do acompanhamento familiar nas famílias atendidas?

Vínculos Familiares e Comunitários/Autonomia

22. O que significa, na sua visão, fortalecer vínculos familiares e comunitários? Como você percebe a relação entre as atividades realizadas no PAIF e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários? Qual a relação de causalidade entre o acompanhamento familiar e o fortalecimento de tais vínculos?
23. E sobre os vínculos criados entre os usuários e os técnicos e operadores do CRAS? Que tipos de vínculos são criados nessa relação? Como as diferentes formas de relações que se estabelecem entre famílias atendidas e técnicos podem ser analisadas e tipificadas?
24. O que pode ser feito para fortalecer vínculos familiares e comunitários dessa população nesse território? Quais as maiores dificuldades para alcançar esse objetivo?

25. Como você percebe que os vínculos estão sendo fortalecidos a partir dos serviços socioassistenciais? Como identificar essas alterações nas dinâmicas intrafamiliares e comunitárias?

26. O que você entende por autonomia? O que seria necessário fazer para fortalecer a autonomia das famílias?

27. Qual o papel do PAIF e dos demais serviços para a fortalecimento de autonomia das famílias? Quais os principais desafios que os serviços/política enfrentam para alcançar esse objetivo?

28. Os serviços socioassistenciais e psicossociais têm por características alterações em dimensões subjetivas e comportamentais, os quais demandam tempo e é de difícil mensuração. Como vocês lidam com isso, ou seja, com a urgência de enfrentamento das situações de vulnerabilidade e riscos sociais e ao mesmo tempo com processos subjetivos, cujas alterações são de médio a longo prazo?

29. Os serviços socioassistenciais têm por objetivo contribuir na conversão de situações de ruptura de vínculos em processos de fortalecimento e ampliação de vínculos; situações de vulnerabilidade em processos de empoderamento, autonomia, capacidades. Você acha que isso é atribuição do CRAS? Em caso afirmativo, o que seria necessário (ideal) para que se trabalhe com essas dimensões menos tangíveis?

Como você se sente em relação ao seu trabalho?

Quadro 1: Entrevistas realizadas e participação nos eventos realizados pelo CRAS Independência.....	21
1.1 Proteção social para setores pobres ou socialmente vulneráveis: uma relação entre direitos e políticas sociais no Brasil	23
1.2 A pobreza em seus aspectos multidimensionais e multideterminados.....	29
1.3 Vulnerabilidade Social: uma relação entre riscos sociais, ativos e estrutura de oportunidades.....	32
1.3.1 A relação entre ativos menos tangíveis e as situações de vulnerabilidade.....	37
Quadro 2: Seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social.....	45
Quadro 3: Síntese dos serviços e programas da assistência social, segundo o nível de proteção.	47
Tabela 1: População (Censo 2010) e Número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por macrorregião. Brasil 2014.	49
Tabela 2 Capacidade de atendimento dos CRAS situados no Brasil – 2014.....	50
Quadro 4: Definição das ações preventivas, protetivas e proativas no âmbito do PAIF.....	55
Quadro 5: Etapas do acompanhamento familiar.....	60
2.3.1 As dimensões menos tangíveis no interior do PAIF	61
2.3.2 Diretriz de Fortalecimento de Vínculos Familiares e Comunitários.....	64
Quadro 6: Definição dos diferentes tipos de vínculos em função das formas de proteção e reconhecimento.....	66
Tabela 3: População de baixa renda, pobre e extremamente pobre, segundo Censo 2010 – Belo Horizonte (MG)	72
Tabela 4: Número de habitantes e quantidade de CRAS e CREAS por regional administrativa – Belo Horizonte, 2010.	73
Tabela 5: Quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social, por regional – Belo Horizonte, 2013.	76
3.2.1 O Território de Abrangência do CRAS Independência – Regional Barreiro / Belo Horizonte – Minas Gerais.....	78
Tabela 6: Número de domicílios por faixa de renda domiciliar mensal per capita em salários mínimos (R\$ 510,00) – Independência, Belo Horizonte (MG), 2015.	81
Tabela 7: Principais demandas apresentadas na recepção do CRAS Independência 2013	89
Tabela 8: Concessão de Benefícios Eventuais – CRAS Independência, 2013.	90
Tabela 9: Principais encaminhamentos do CRAS Independência, segundo dados da recepção, 2013	91
Tabela 10: Frequência de participantes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) segundo faixas-etárias - CRAS Independência, 2014	93
Quadro 7: Critérios de seleção Programa Família Cidadã.....	94
Tabela 11: Tamanho e configuração familiar – Plano de Ação Familiar – PAF, 2011.	97

Quadro 3: Síntese dos serviços e programas da assistência social, segundo o nível de proteção.	47
Tabela 1: População (Censo 2010) e Número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por macrorregião. Brasil 2014.	49
Tabela 2 Capacidade de atendimento dos CRAS situados no Brasil – 2014.....	50
Quadro 4: Definição das ações preventivas, protetivas e proativas no âmbito do PAIF.....	55
Figura 2: Diagrama do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.....	56
Quadro 5: Etapas do acompanhamento familiar.....	60
Figura 3: Especificidades das intervenções do PAIF.....	64
Quadro 6: Definição dos diferentes tipos de vínculos em função das formas de proteção e reconhecimento.....	66
Figura 4: Fortalecimento de Vínculos como Finalidade	68
Tabela 3: População de baixa renda, pobre e extremamente pobre, segundo Censo 2010 – Belo Horizonte (MG)	72
Tabela 4: Número de habitantes e quantidade de CRAS e CREAS por regional administrativa – Belo Horizonte, 2010.	73
Figura 5: Mapa do Programa BH Cidadania, 2011 – Belo Horizonte (MG).....	75
Tabela 5: Quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social, por regional – Belo Horizonte, 2013.	76
Figura 6: Território de abrangência do CRAS Independência divididos por setores censitários. Censo 2010.	80
Tabela 6: Número de domicílios por faixa de renda domiciliar mensal per capita em salários mínimos (R\$ 510,00) – Independência, Belo Horizonte (MG), 2015.	81
Figura 7: Percentual das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família pelo total de famílias cadastradas no CadÚnico – CRAS Independência.....	82
Figura 8: Infraestrutura social, segundo Richardson e Mumford, 2002.....	84
Figura 9 Localização dos serviços de cultura, educação, esporte, lazer e saúde – CRAS Independência	85
Tabela 7: Principais demandas apresentadas na recepção do CRAS Independência 2013	89
Tabela 8: Concessão de Benefícios Eventuais – CRAS Independência, 2013.	90
Tabela 9: Principais encaminhamentos do CRAS Independência, segundo dados da recepção, 2013	91
Tabela 10: Frequência de participantes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) segundo faixas-etárias - CRAS Independência, 2014	93
Quadro 7: Critérios de seleção Programa Família Cidadã.....	94
Tabela 11: Tamanho e configuração familiar – Plano de Ação Familiar – PAF, 2011.	97

Tabela 12: Total de filhos e netos, segundo as faixas- etárias das 23 famílias acompanhadas pelo PAF. Referência: 2011.	97
Tabela 13: Principais fontes de renda das famílias acompanhadas pelo PAF, 2011.....	98
Tabela 14: Características dos domicílios das famílias acompanhadas pelo PAF, CRAS Independência, 2011.....	99
Tabela 15: Atributos educacionais das famílias acompanhadas pelo PAF, CRAS Independência, 2011.....	100
Quadro 8: Síntese dos processos de intervenção e de efeitos no âmbito dos vínculos familiares - Plano de Ação Familiar, 2011.	105
Quadro 9: Síntese dos processos de intervenção e de efeitos no âmbito dos aspectos psicossociais - Plano de Ação Familiar, 2011.	106
Figura 9: Entrada do CRAS Independência	108
Figura 10: Chá de Mulheres, CRAS Independência	120
Figura 11: Vínculos do CRAS	126